COMMISSIE ONDERZOEK
HUISVESTING ROC LEIDEN



ONTSPOORDE AMBITIE

Rapport van de Commissie onderzoek huisvesting ROC Leiden



ONTSPOORDE AMBITIE

Rapport van de Commissie onderzoek huisvesting ROC Leiden

**COMMISSIE ONDERZOEK
HUISVESTING ROC LEIDEN**
december 2015





Inhoud

Bijlagen

Deel 1

Deel 2

Deel 3

Vooraf

In het onderwijs gaat het om leerlingen en studenten, om de lessen die zij krijgen van hun docenten. Het bestuur, management en toezicht van de instelling zorgen er voor dat het onderwijs onder optimale omstandigheden wordt gegeven. Bijvoorbeeld in een goed schoolgebouw.

In veruit de meeste gevallen gaat dat allemaal goed. In die gevallen werkt de *governance* in het onderwijs prima. Elke schakel in de keten – van de leraar in de klas tot en met de minister van Onderwijs – voert zijn taak naar behoren uit. De verhoudingen tussen de schakels zijn dan ook duidelijk: bestuur en intern toezicht gaan over de kwaliteit van het onderwijs, de Inspectie ziet daar op toe en uiteindelijk is er de minister van OCW die zorgt voor het stelsel.

Maar soms gaat het niet goed. Zoals bij het ROC Leiden. De commissie heeft in haar onderzoek helaas moeten constateren dat met name het bestuur van de instelling de besluitvorming over de nieuwbouw heeft laten ontsporen. Daardoor is de complexiteit rond de bouw van twee schoolgebouwen – één op Lammenschanspark (LMS) en één bij CS Leiden – uit de hand gelopen.

De commissie constateert dat de complexiteit rond de bouw in belangrijke mate is veroorzaakt door wijze waarop de besluitvorming is verlopen. De bestuurders in kwestie zijn daar primair voor verantwoordelijk geweest, maar ook de interne toezichthouder heeft onvoldoende gecorrigeerd. Tegelijkertijd heeft de commissie geconstateerd dat eveneens in de verhoudingen tussen de instelling, Inspectie en OCW, niet alles optimaal is verlopen. Daadwerkelijk effectieve bijsturing is te lang achterwege gebleven. De verantwoordelijken – van medezeggenschapsraad tot en met het ministerie van OCW – hebben allen in de keten steken laten vallen. Met als resultaat dat zeker enkele jaren achtereen de kwaliteit van het onderwijs bij ROC Leiden niet op het gewenste peil is geweest en de organisatie uiteindelijk ten onder dreigt te gaan aan een liquiditeitsprobleem.

De commissie concludeert dat de financiële problemen van ROC Leiden primair zijn veroorzaakt door de wijze waarop sleutelspelers vorm en inhoud hebben gegeven aan hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

De *eerste les* die de commissie uit dit onderzoek trekt is dat rolvastheid de basis is voor 'good governance' en een voorwaarde voor een productief samenspel en tegenspel tussen bestuur, toezicht, overheid en Inspectie en andere betrokkenen. Dit principe van rolvastheid is in het geval van ROC Leiden onvoldoende in acht genomen en toegepast. Partijen moeten zich aan hun verantwoordelijkheid en rolverdeling houden. Zo is het aan instellingen om huisvesting te regelen voor hun ónderwijs, niet voor derde partijen die geen onderwijs verzorgen. En het is aan de Inspectie om adequaat financieel toezicht uit te oefenen, op basis van een instrumentarium dat dat mogelijk maakt. Het ministerie van OCW dient open te staan voor instellingen die financiële problemen melden en te zorgen voor een gecoördineerde aanpak waarin het glashelder is wie welke rol en verantwoordelijkheid heeft.

De *tweede les* ligt volgens de commissie in de zorg voor de juiste deskundigheid en expertise, vooral als het gaat om grote projecten in onderwijsorganisaties. Mét de juiste man of vrouw op de juiste bestuurlijke en toezichthoudende plaats lopen scholen, dus: leerlingen en studenten, minder risico. Het is aan toezichthouders, intern en extern, om daar voor te zorgen.

Verantwoordelijkheid dragen voor goed onderwijs is een waardevol goed. Instellingsbesturen, inspecteurs en ambtenaren kúnnen die verantwoordelijkheid dragen. Zeker als met elkaar de principes van rolvastheid en de nodige kennis&expertise worden bewaakt. Nieuwbouwprojecten die mislopen maken dan aan de governance-filosofie geen einde, integendeel. De lessen die de commissie trekt uit het besluitvormingsproces rond de nieuwbouw van ROC Leiden kunnen juist bijdragen aan versterking van het gezamenlijk dragen van de verantwoordelijkheid voor goed onderwijs.

Commissie onderzoek huisvesting ROC Leiden
Den Haag, 1 december 2015

1 Inleiding

Dit rapport bevat de bevindingen van de Commissie onderzoek huisvesting ROC Leiden. In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de aanleiding tot het onderzoek en worden de opdracht en werkwijze van de commissie uiteen gezet. Aan het einde van het hoofdstuk is een korte leeswijzer opgenomen.

1.1 Aanleiding

In maart 2014 informeert minister Bussemaker de Tweede Kamer over financiële problemen bij ROC Leiden. Dit gebeurt beknopt, naar aanleiding van vragen van het Kamerlid Jadnanansing.[1] In haar antwoord meldt de minister dat de problemen mede zijn veroorzaakt door nieuwbouw en de complexe financiering ervan. Ze geeft aan dat de instelling vanaf 2012 onder verscherpt financieel toezicht van de Inspectie staat, dat partijen bezig zijn met overleg en dat zij een 'regisseur' opdracht heeft gegeven één en ander te onderzoeken.[2]

ROC Leiden is niet de eerste mbo-onderwijsinstelling die in financieel zwaar weer terecht komt.[3] En het is niet de enige; de minister schrijft in haar antwoorden aan de Kamer dat ook andere instellingen onder verscherpt toezicht staan, waaronder de mbo-rechtsopvolgers van Amarantis, Berechja en Landstede.

Mede naar aanleiding van de casus Amarantis zijn sinds 2012 al diverse maatregelen genomen, waaronder het invoeren van een verplichte continuïteitsparagraaf in de jaarrekening[4] en de mogelijkheid van een ministeriële aanwijzing bij wanbeheer.[5] De minister heeft de Kamer in april 2013 tevens geïnformeerd over haar voornemen tot het versterken van de bestuurskracht van onderwijsinstellingen. Daarvoor zullen de onderwijswetten op een aantal punten worden aangepast, waarmee onder meer wordt beoogd dat de Inspectie van het Onderwijs in het vervolg eerder zicht heeft op financiële problemen.[6]

1 *Handelingen II 2013/14*, Aanhangsel, nr. 1442.

2 Bij de beantwoording van de Kamervragen in maart 2014 stelt zij: "Ik heb ABDTOPConsult opdracht gegeven hiernaar onderzoek te doen." *Handelingen II* 2013/14, Aanhangsel, nr. 1442, p. 2. In de brief aan de Kamer d.d. 13 februari 2015 duidt de minister dit aan als: "De *regisseur* (onze cursivering) kreeg de opdracht om de financiële positie en constructie te onderzoeken (…)." *Kamerstukken II* 2014/15, 33 495, nr. 62, p. 4. In zijn reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 06-11-2015 geeft de heer Van der Steenhoven aan dat de term regisseur onjuist is: "Die term is afkomstig uit een ambtsbericht van de Inspectie van het Onderwijs aan de minister over de voortgang op het dossier (…). Ook in een brief aan de Tweede Kamer van mei 2015 is deze term gebruikt. In het overleg tussen opdrachtgever en ons en tussen de andere betrokken partijen en ons is deze term echter nooit gebruikt. Wij hebben onze rol ook nooit opgevat als die van regisseur."

3 Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis, 2012; 2013.

4 *Stcrt.* 2013, 35803.

5 *Stb.* 2013, 558.

6 *Kamerstukken II* 2012/13, 33 495, nr. 10; het betreffende wetsvoorstel is inmiddels ingediend: *Kamerstukken II* 2014/15, 34 251, nrs. 1-3.

Ook over het financieel beheer in de semipublieke sector in het algemeen zijn er zorgen, hetgeen reden voor het kabinet is om in 2013 een normenkader te ontwikkelen voor goed financieel beheer en toezicht bij instellingen die een publiek belang dienen; in dat verband wordt door het kabinet een ministeriële commissie Vernieuwing Publieke Belangen ingesteld.[7]

Voor ROC Leiden komt dit geheel aan nieuwe landelijke beleidskaders te laat. In februari 2015 meldt de minister aan de Kamer dat ondanks pogingen het tij te keren, de instelling over onvoldoende middelen beschikt om het onderwijs op peil te brengen en te houden.[8] Het College van Bestuur en de Raad van Toezicht hebben haar laten weten geen mogelijkheden meer te zien de continuïteit van kwalitatief voldoende onderwijs te garanderen. Het is niet meer goed mogelijk aan de financiële verplichtingen te voldoen. Het voornemen is nu de onderwijsactiviteiten over te dragen aan het nabijgelegen ID College.

In dezelfde brief geeft de minister aan dat zij uit deze casus maximale lering wil trekken. Zij stelt een onderzoekscommissie in om na te gaan of er – in samenhang met hetgeen reeds in gang is gezet – nog andere verbeteringen nodig zijn, bijvoorbeeld op het gebied van de reikwijdte en invulling van de juridische verplichting van bestuurders tot behoorlijke vervulling van hun taak.

De februari-brief van de minister over ROC Leiden is het begin van een vrij intensief debat met de Kamer over de toekomst van de instelling en de mate waarin de overheid daarvoor extra financiële middelen beschikbaar stelt. Eind juni 2015 blijkt een meerderheid van de Kamer vóór het verlenen van extra steun. Daarbij wordt onder meer een motie aangenomen van Van Dijk (SP).[9]

1.2 Opdracht van de commissie

De Commissie onderzoek huisvesting ROC Leiden wordt in april 2015 ingesteld.[10] De onafhankelijke commissie heeft tot taak:

a. zich een oordeel te vormen over de besluitvorming rond de huisvesting die geleid heeft tot de financiële situatie waarin het ROC Leiden zich in 2015 bevindt, waarbij in het bijzonder aandacht is voor:
    i. de wijze waarop het college van bestuur lange termijn risico's van beslissingen met betrekking tot de huisvesting heeft gewogen;
    ii. hoe het intern toezicht heeft gefunctioneerd rond deze beslissingen; en
    iii. wat de rol is geweest van externe adviseurs[11] bij de besluitvorming;
b. in het licht van het oordeel, bedoeld onder a:
    i. na te gaan hoe het handelen van de opeenvolgende leden van het college van bestuur zich verhoudt tot de juridische verplichting van bestuurders tot een

7 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 822, nr. 1.

8 *Kamerstukken II* 2014/15, 33 495, nr. 62.

9 *Kamerstukken II* 2014/15, 33 495, nr. 75.

10 Het instellingsbesluit is gepubliceerd in *Stcrt.* 2015, 12679. Het is tevens integraal opgenomen in Bijlage II.6 van deze rapportage.

11 De commissie schaart onder 'extern adviseurs' tevens de instellingsaccountant; haar opdracht omvat derhalve tevens de rol van de instellingsaccountant.

behoorlijke vervulling van hun taak als bedoeld in artikel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek;
   - ii. te adviseren over mogelijke aanvullende karakteristieken in houding, kennis en gedrag die van belang zijn voor bestuurders van grote onderwijs instellingen, een en ander in aanvulling op de adviezen van de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis;
   - iii. aanbevelingen te doen hoe de interne toezichthouder effectief controle kan uitoefenen op besluitvorming met consequenties voor de lange termijn en hoe op deze beslissingen wanneer nodig bijgestuurd kan worden;
- c. aanbevelingen te doen op welke wijze een expertisecentrum ingericht kan worden om onderwijsinstellingen te ondersteunen bij het realiseren van nieuwe huisvesting; en
- d. op basis van een door de Inspectie van het Onderwijs op te stellen zelfevaluatie te bezien of het handhavingskader en in het bijzonder de interventieladder van de Inspectie voor het onderwijs aangescherpt kan worden op het punt van het financieel toezicht bij opleidingen die kwalitatief onvoldoende scoren.

De commissie wordt gevraagd het onderzoek te richten op de periode vanaf 2006, en daarbij indien nodig de voorafgaande periode te betrekken als dat in het licht van het onderzoek van belang is.

De minister heeft de commissie verzocht tevens de motie van Van Dijk in haar onderzoek te betrekken.[12] Dat betekent dat de commissie zal bezien of zij op grond van haar onderzoek aanbeveelt a) vastgoedplannen van onderwijsinstellingen vooraf verplicht te laten toetsen en b) de huisvesting van onderwijsinstellingen onder te brengen bij het Rijksvastgoedbedrijf. In hetzelfde schrijven verzoekt de minister de commissie tevens aandacht te geven aan de versterking van de rol van medezeggenschap bij besluiten over investeringen ten aanzien van huisvesting.

De commissie bestaat uit de volgende personen:

- mevrouw prof. dr. P.L. Meurs, voorzitter;
- mevrouw mr. I. Brakman, lid;
- de heer H. van Moorsel RA MPM, lid.

Het secretariaat van de commissie is ingevuld door de heer mr. A.Th.G.M. de Lange (secretaris) en mevrouw prof. dr. R. van Schoonhoven (onderzoeker).

1.3 Werkwijze

De commissie heeft een plan van aanpak opgesteld, waarbij keuzen zijn gemaakt over onder meer de focus van het onderzoek. Het onderzoek is vervolgens gebaseerd op a) reeds bestaande bronnen, b) op gesprekken en interviews met betrokkenen, c) op een zelfevaluatierapportage van de Inspectie van het Onderwijs, en d) op aanvullend onderzoek door en een tweetal meetings met onafhankelijk deskundigen.

12 Brief aan de commissie d.d. 30-06-2015 betreffende aanvullende opdracht. De motie van Van Dijk betreft *Kamerstukken II* 2014/15, 33 495, nr. 75.

Focus van het onderzoek

De commissie heeft voor wat betreft de focus van het onderzoek enkele keuzen gemaakt.

Ten eerste: de nieuwbouw van ROC Leiden omvat twee panden: het pand te Leiden Lammenschans (LMS) en het pand bij Leiden Centraal Station (CS). De commissie heeft geconstateerd dat – hoewel bij het realiseren van de bouw door ROC Leiden uiteindelijk verschillende benaderingswijzen zijn toegepast – de besluitvorming rond de nieuwbouw niet gescheiden kan worden in twee volledig separate trajecten. Om die reden betrekt de Commissie de besluitvorming rond beide panden in haar onderzoek.

Ten tweede: in de opdracht wordt de commissie gevraagd het onderzoek te richten op de periode 2006-2014. De commissie heeft echter geconstateerd dat het besluitvormingstraject al eerder is begonnen, namelijk rond 2001. De commissie heeft derhalve de periode 2001-2014 bestudeerd. De commissie ziet de brief van minister Bussemaker aan de Kamer van 13 februari 2015, waarin zij aangeeft die commissie in te stellen, als een eindpunt van de te onderzoeken feiten en omstandigheden.

In de derde plaats: in de interne besluitvorming door College van Bestuur en Raad van Toezicht maar ook bij de bestuurlijke verhoudingen tussen instelling, OCW en Inspectie, anders gezegd: de governance, speelt de instellingsaccountant een rol. De commissie heeft dientengevolge tevens de rol van de instellingsaccountant in haar onderzoek meegenomen.

Bestaande bronnen

De commissie heeft allereerst kennis genomen van twee rapportages die in 2014 in opdracht van de regisseur tot stand zijn gekomen. De eerste rapportage is het document *Onderzoek en ondersteuning financiële problematiek ROC Leiden* d.d. 30 juli 2014. De hoofdlijn van dit rapport is in februari 2015 door de minister beschikbaar gesteld aan de Tweede Kamer; de volledige versie van het rapport is medio juni 2015 aan de Kamer gezonden.[13] De tweede rapportage betreft het vertrouwelijke rapport *ROC Leiden; bijzonder onderzoek inzake rollen, verantwoordelijkheden en belangen* d.d. 11 februari 2015. De commissie heeft voorts kennis genomen van de *Notitie over ROC Leiden* van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven van de Tweede Kamer.[14]

Ter aanvulling op deze rapportages heeft de commissie een groot aantal bestanden opgevraagd bij en verkregen van ROC Leiden. Het betreft daarbij onder meer statuten en reglementen, financiële (jaar)stukken en begrotingen, contracten aangaande de nieuwbouw, en notulen van vergaderingen van het College van Bestuur en de Raad van Toezicht. De informatie uit deze documenten is geordend, in tijdlijnen gezet en aansluitend door de commissie geanalyseerd.

Voorts heeft de commissie kennis genomen van indicatoren uit de brochure *Risicoanalyse accountantscontrole Vastgoed* uit 2011 die de Nederlandse Beroepsorganisatie voor Accountants adviseert te gebruiken in geval van grote vastgoedprojecten.[15] De brochure codificeert risicofactoren die in de daaraan voorafgelegen periode gemeengoed zijn geworden.

13 *Kamerstukken II* 2014/15, 33 495, nr. 62, bijlage; nr. 69, bijlage.

14 *Kamerstukken II* 2014/15, 33 495, nr. 66.

15 NBA (2011), *Praktijkhandreiking 1117. Risicoanalyse accountantscontrole vastgoed.*

Gesprekken en interviews

De commissie heeft in het eerste deel van haar onderzoek verkennende gesprekken gevoerd met een aantal betrokkenen. Deze gesprekken hebben in het teken gestaan van het verkrijgen van een beeld van de casus en de context daarvan, teneinde de verdere inrichting van het onderzoek daar goed op te kunnen afstemmen. In Bijlage II.3 is een overzicht opgenomen van de personen waar in deze fase mee is gesproken. Van deze gesprekken zijn doorgaans geen verslagen gemaakt, dit om betrokkenen de gelegenheid te geven in enige mate van vrijheid te kunnen spreken.

In het tweede deel van het onderzoek heeft de commissie formele interviews gehouden met een beperkt aantal sleutelpersonen; in Bijlage II.3 is vermeld welke personen het betreft. In de interviews heeft het accent gelegen op het nagaan van de feiten; waar relevant zijn deze voorgelegd aan betrokkenen en is hen om reactie gevraagd. Van de interviews zijn concept-verslagen gemaakt; de geïnterviewden zijn in de gelegenheid gesteld om op deze concept-verslagen te reageren.

Zelfevaluatie door de Inspectie van het Onderwijs

De opdracht van de commissie omvat mede het doen van aanbevelingen over het al dan niet aanscherpen van het extern financieel toezicht door de Inspectie van het Onderwijs, daar waar een instelling kwalitatief onvoldoende functioneert. De minister vraagt de commissie deze aanbevelingen mede te baseren op een zelfevaluatierapport van de Inspectie.

Bij aanvang van haar opdracht heeft de commissie contact opgenomen met de Inspectie over de uitvoering van de zelfevaluatie. Er heeft overleg plaatsgevonden over de te volgen opzet van de evaluatie en de uitvoering daarvan. Medio augustus hebben de onderzoekers van de Inspectie de voorlopige uitkomst aan de commissie gepresenteerd; het rapport is daarna op 3 september 2015 aangeboden aan de commissie. Op 29 september 2015 heeft de Inspectie een tweede versie van het rapport aangeboden.

De commissie heeft beide versies met elkaar vergeleken. De conclusie van de commissie is dat het leeuwendeel van het rapport en de daarin opgenomen feiten – met name de feiten die relevant zijn voor het onderzoek van de commissie - niet zijn aangepast. Aangezien de commissie zich in haar onderzoek tevens baseert op diverse andere bronnen, acht de commissie de aangebrachte wijzigingen in het kader van haar onderzoeksopdracht minder relevant. In Bijlage I.2 is de tweede versie van de zelfevaluatie van de Inspectie opgenomen, met de daarbij behorende aanbiedingsbrief.

Expert-opinions

Op onderdelen van het dossier heeft de commissie de volgende onafhankelijke experts om een second opinion gevraagd:

- de contracten die betrekking hebben op het pand Lammenschans zijn voor een nadere analyse voorgelegd aan de heer mr. M. Moolhuizen, partner en advocaat bij Van Doorne;
- de heer B. Bruin RA, werkzaam bij forensisch bureau Integis, heeft de provisie-contracten met en betalingen aan extern adviseurs onderzocht; tevens heeft hij de doorwerking van de nieuwbouwfinanciering in de boekhouding van ROC Leiden van een nadere duiding voorzien;

- de heer prof. mr. S.M. Bartman, hoogleraar Ondernemingsrecht aan de Universiteit Leiden en advocaat, heeft de commissie geadviseerd over de normen aangaande bestuurdersaansprakelijkheid.

Om te komen tot meningsvorming en het formuleren van aanbevelingen heeft de commissie ten slotte twee expertmeetings georganiseerd. Eén meeting heeft in het teken gestaan van de aandachtspunten die bij vastgoedtrajecten in het onderwijs komen kijken (vastgoed & onderwijs); de andere meeting is gegaan over het vraagstuk van goed (onderwijs)bestuur in relatie tot vastgoedtrajecten (vastgoed & goed onderwijs). Een overzicht van de experts die hebben deelgenomen aan de meetings is opgenomen in Bijlage II.4.

Rapportage van de commissie

De commissie heeft de concept-rapportage voor hoor en wederhoor aan sleutelpersonen voorgelegd. Zij zijn in de gelegenheid gesteld om schriftelijk op het concept te reageren. Deel III van de Bijlagen is opgenomen welke personen inzage hebben gekregen, welke hebben gereageerd en hoe de reacties in het rapport zijn verwerkt.

1.4 Leeswijzer

De commissie acht het van belang dat oordeelsvorming over de casus ROC Leiden plaatsvindt ná kennisname van de relevante context. Om die reden is hoofdstuk 2 gewijd aan een schets van relevante ontwikkelingen in de tijd, relevant beleid en de regio waarbinnen deze casus is ontstaan. Het feitelijk verloop van de besluitvorming wordt aansluitend beschreven in hoofdstuk 3.

Na de feiten komt de commissie tot een weging. Allereerst de weging van het bestuurlijk handelen (hoofdstuk 4); daarna staat de commissie stil bij normen rond een behoorlijke taakvervulling (hoofdstuk 5).

In hoofdstuk 6 staat de commissie stil bij de vraag welke lering uit de casus getrokken kan worden, met name als het gaat om complexe besluitvormingstrajecten in het onderwijs.

Hoofdstuk 7 bevat de samenvatting en de conclusies.

2 ROC Leiden in het perspectief van de tijd

De besluitvorming aangaande de nieuwbouw van ROC Leiden is ontstaan in een zekere context. Voor een goed begrip van het verloop van die besluitvorming, die in hoofdstuk 3 wordt beschreven, is het zaak daarvan kennis te nemen. De commissie beschrijft in dit hoofdstuk enkele hoofdlijnen van de relevante context. Een samenvattend overzicht is opgenomen aan het eind van dit hoofdstuk.

2.1 Roc-vorming, schaalgrootte en concurrentie

Vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw neemt de onderwijsdeelname zienderogen toe. Meer jongeren dan ooit te voren gaan naar voortgezette vormen van onderwijs. De toename wordt veroorzaakt door demografie (babyboom), uitbreiding van de leerplicht en toenemend besef dat onderwijsdeelname zowel voor een individu als voor de samenleving van belang is (emancipatie & opscholing). Het middelbaar beroepsonderwijs ziet het studentenaantal groeien van circa 150.000 in 1960 tot zo'n 350.000 in 1980. Al die studenten komen in die periode terecht in een infrastructuur aan opleidingen, gebouwen en scholen die nog dateert uit de tijd van vóór de Mammoetwet. Het resultaat: versnippering, oude gebouwen en naar verluidt weinig inhoudelijke samenhang.[16] In beleid en politiek dringt het besef door dat interventies nodig zijn; het ontbreekt echter juist in die jaren tachtig aan de daarvoor benodigde financiële middelen.

De oplossing wordt gezocht in herstructureringsoperaties, in het geval van het mbo vanaf eind jaren tachtig: de operatie Schaalvergroting en Vernieuwing Mbo (SVM). Instellingen worden gestimuleerd te fuseren ten einde te komen tot een meer samenhangend aanbod. Het aantal instellingen neemt zienderogen af van ruim 700 tot een kleine 100 medio jaren negentig. De gemiddelde omvang van de instellingen neemt in diezelfde periode navenant toe, ook doordat het deelnemersaantal nog verder stijgt naar zo'n 500.000 medio jaren negentig.

Bij de SVM-operatie stopt het niet; de beoogde schaalvergroting wordt voortgezet met het concept van roc-vorming. De bedoeling is om per arbeidsmarktregio (de RBA's, dat zijn er dan ruim 30) één sterke mbo-aanbieder te krijgen – een regionaal opleidingencentrum - die met regionale partners in overleg kan treden over het benodigde aanbod aan opleidingen. Deze centra dienen over drie sectoren (techniek, zorg en economie) te beschikken én te voorzien in educatie & volwassenenonderwijs. Mbo-instellingen worden kortom vanuit beleidsmatige overwegingen verder aangezet tot schaalvergroting en functieverbreding, hetgeen uiteindelijk zijn beslag krijgt met de invoering van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) in 1996.[17]

16 Smets, 2014.

17 *Stb.* 1995, 501.

Oorspronkelijk is het de gedachte dat er één mbo-aanbieder komt per RBA-regio. Voorzien is dan nog niet in het idee dat de aanbieders met elkaar gaan concurreren. Tijdens de behandeling van de WEB in de Kamer ontstaat over dit idee echter discussie. Er moet immers ook vanuit overwegingen rond de vrijheid van onderwijs ruimte blijven voor mbo met een eigen identiteit. Bovendien wordt het onnodig gevonden dat het agrarisch mbo en de specifieke vakopleidingen (zoals grafisch, scheepvaart & transport) meegaan in de roc-vorming. Het resultaat is dat er uiteindelijk een lijst met circa 70 mbo-instellingen ontstaat met erkende bekostigde mbo-aanbieders. Deze instellingen mogen ook met elkaar én met het niet-bekostigde onderwijs concurreren.

Van de grotere instellingen wordt verwacht dat zij beschikken over een steviger bestuurlijk en organisatorisch vermogen dan hun rechtsvoorgangers. Op grond van die gedachte krijgen de mbo-instellingen met de komst van de WEB meer autonomie, meer beslissingsvrijheid. In elk geval onderwijsinhoudelijk: zij dragen zelf de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van onderwijs en examinering. Maar ook financieel: met de WEB wordt de overstap gemaakt van declaratiebekostiging naar de lumpsumfinanciering. Daarbovenop krijgen de instellingen in 1998 in het kader van de operatie Omkering Kapitaalsdienst Financiering '97 (OKF) het eigendom én de financiële verantwoordelijkheid voor de schoolgebouwen van de Staat overgedragen.[18]

De eigen verantwoordelijkheid betreft overigens ook het opleidingenaanbod: van de instellingen wordt verwacht dat zij daar op basis van de regionale vraag en het arbeidsmarktperspectief voor de studenten verstandig mee omgaan. In eerste aanleg is in de WEB de mogelijkheid opgenomen dat de Adviescommissie Onderwijsarbeidsmarkt (ACOA) over eventuele ondoelmatigheden in het aanbod van de instellingen adviseert aan de minister. Deze bepaling wordt in 2008 geschrapt in het kader van deregulering en administratieve lastenverlichting. Recent, per augustus 2015, is een expliciete zorgplicht doelmatigheid voor de mbo-instellingen geïntroduceerd.[19]

2.2 Governance in opbouw

Niet alleen in de mbo-sector maar onderwijsbreed is in de jaren negentig de lijn: deregulering en autonomievergroting. Dit roept aan het begin van de nieuwe eeuw de vraag op wat nu precies de verhouding is tussen het ministerie van OCW en de schoolbesturen. Anders gezegd: wat is de besturingsfilosofie vanuit het Rijk; hoe kan de 'governance' tussen instellingen en overheid worden geduid? Minister Van der Hoeven beantwoordt dit vraagstuk in 2005 met haar *Beleidsnotitie governance*.[20] Ze zet uiteen dat de verantwoordelijkheid voor goed onderwijs berust bij de schoolbesturen. Zij zijn als eerste aan zet als het gaat om goede opleidingen, goede docenten en goede schoolgebouwen. De instellingen worden daarin scherp gehouden door hun stakeholders, bijvoorbeeld ouders en leerlingen, die in en rond de school in relevante organen – waaronder de medezeggenschap – zijn georganiseerd. Het bestuur kent voorts een interne toezichthouder, die de hoofdlijnen van het beleid bewaakt en het bestuur aanstelt dan wel ontslaat. In deze governance-benadering is de minister van OCW verantwoordelijk op het niveau van het stelsel. Als er signalen zijn dat besturen

18 *Stb.* 1997, 229.

19 *Stb.* 2015, 56.

20 *Kamerstukken II* 2004/5, 30 183, nr. 1.

hun zaken niet op orde hebben, dan dient de minister in te grijpen. Mede in dat verband is er een Inspectie van het Onderwijs die optreedt als extern toezichthouder op de schoolbesturen en de kwaliteit van onderwijs.

Deze besturingsfilosofie wordt onderwijsbreed geaccepteerd en geldt overigens vandaag de dag nog steeds als belangrijke leidraad voor de verhouding tussen ministerie, Inspectie en schoolbesturen. In het mbo zijn rond 2005 de instellingen zelf ook bezig met hun bestuurlijke verhoudingen. In 2006 komen zij binnen hun branchevereniging MBO Raad met een eerste versie van een 'Governance Code Bve'.[21] De code beschrijft de normen die de instellingen onderschrijven ten aanzien van goed bestuur, toezicht en verantwoording. De code is in 2008 en in 2013 geëvalueerd en bijgesteld; de code draagt inmiddels de titel 'Goed bestuur in de bve-sector'.

Mede op basis van de Beleidsnotitie Governance worden enkele wijzigingen doorgevoerd in de regelgeving voor mbo-instellingen. Zo wordt in 2009 een scheiding tussen bestuur en intern toezicht voorgeschreven en wordt in 2010 de medezeggenschap versterkt door – bij alle mbo-instellingen – de invoering van de Wet op de ondernemingsraden en de verplichting tot het instellen van een deelnemersraad.[22]

Ook in de relaties tussen de Inspectie van het Onderwijs en de mbo-instellingen veranderen bepaalde zaken.[23] Inhoudelijk krijgt de Inspectie met ingang van 2008 tot taak toe te zien op de kwaliteit van examinering in het mbo; dat lag daarvoor bij een orgaan dat daartoe door de instellingen zelf was ingesteld maar niet optimaal functioneerde, het Kwaliteitscentrum Examinering (KCE; zie ook hierna). In hetzelfde jaar wordt de afdeling Rekenschap van de Auditdienst van OCW bij de Inspectie ondergebracht. Vanaf dat moment is het financieel toezicht bij de Inspectie in opbouw, overigens niet alleen voor het mbo maar ook voor het primair en voortgezet onderwijs.

De hoogtijdagen van de schaalvergroting in het onderwijs zijn dan inmiddels wel voorbij. Bij de Tweede Kamer komen regelmatig signalen binnen als zouden onderwijsinstellingen doorgeschoten zijn in hun fusiedrang. In het najaar van 2008 wordt een motie aangenomen waarmee het kabinet wordt verzocht te streven naar meer 'menselijke maat' in het onderwijs en in lijn daarmee voorstellen te doen voor een fusietoets.[24] Aansluitend volgt het betreffende wetsvoorstel, dat in 2011 wordt ingevoerd.[25] De toets houdt in dat besturen hun fusieplannen dienen te voorzien van een fusie-effectrapportage. Het voornemen moet vervolgens worden voorgelegd aan de Commissie Fusietoets Onderwijs, die nagaat of het voornemen voldoet aan criteria rond legitimatie en het behoud van keuzevrijheid. De commissie adviseert op grond van de toets de bewindslieden van OCW, waarna zij over het voornemen besluiten.

In 2012 zorgt de dreigende ondergang van de Amarantis Onderwijsgroep voor een forse rimpeling in de vijver van bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs. De scholengroep, die mbo-opleidingen en voortgezet onderwijs aanbiedt in de regio Amsterdam – Amersfoort – Almere, lijkt niet meer in staat aan de financiële verplichtingen te kunnen voldoen. De minister vraagt een commissie onderzoek te doen

21 Commissie Governance, Handhaving en Codes, 2013; 'bve' staat voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie.

22 *Stb.* 2009, 151; *Stb.* 2010, 8.

23 In Bijlage II.2 is een overzicht opgenomen van de formele wijzigingen in het instrumentarium van OCW en Inspectie.

24 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 135, nr. 11.

25 *Kamerstukken II* 2008/09, 32 040, nrs. 1-3; *Stb.* 2011, 85.

naar de oorzaken van de financiële problematiek. De commissie rapporteert eind 2012 en begin 2013 over haar bevindingen.[26]

Naar aanleiding van de casus Amarantis wordt een aantal maatregelen doorgevoerd. Zo komt er ten eerste de mogelijkheid dat de minister schoolbesturen aanwijzingen geeft in geval van wanbeheer.[27] Ten tweede wordt het verplicht in de jaarverslagen een continuïteitsparagraaf op te nemen.[28] In de derde plaats wordt ingezet op het verder versterken van de bestuurskracht van onderwijsinstellingen; een wetsvoorstel daartoe is in de zomer van 2015 bij de Kamer ingediend.[29]

De Inspectie van het Onderwijs verricht in 2012 onderzoek naar de stand van zaken rond huisvesting in het mbo. Het rapport verschijnt in 2013.[30] De Inspectie constateert dat er 11 instellingen zijn die financiële risico's kennen die mede vanuit het vastgoed zijn ontstaan. De Inspectie kondigt in het rapport aan dat zij met een aantal van deze instellingen nadere afspraken zal maken over de taxatie van hun vastgoed. Eén van de instellingen betreft ROC Leiden.

2.3 Mbo-beleid: van herontwerp tot focus

Niet alleen op bestuurlijk en financieel maar ook op meer onderwijsinhoudelijk gebied ontwikkelt het mbo zich na 1996 verder. Zonder daarmee volledig te willen zijn, benoemt de commissie de volgende ontwikkelingen.

- *Van eindtermen naar kwalificaties:* de vereisten voor een mbo-diploma dragen kort na 1996 nog een sterk kennis&kunde-karakter en zijn vrij gedetailleerd. Vanaf de eeuwwisseling is het voornemen deze eindtermen te vervangen door een competentiegerichte kwalificatiestructuur. Dat vergt a) een inhoudelijk herontwerp van opleidingen en b) het ontwikkelen van kwalificatiedossiers. In een aantal slagen, die een paar jaar in beslag nemen, komen de – dan omgedoopt tot 'beroepsgerichte' – kwalificatiedossiers tot stand. De dossiers worden gefaseerd ingevoerd en zijn uiteindelijk vanaf augustus 2012 verplicht.[31]

- *Doorlopende leerlijnen:* eveneens vanaf de eeuwwisseling wordt merkbaar dat er nog steeds vrij veel jongeren het onderwijs verlaten zonder een startkwalificatie; dat terwijl de roc-vorming werd doorgezet mede onder het motto 'iedereen een startkwalificatie'.[32] De beleidsinzet wordt het voortijdig schoolverlaten (vsv) zo ver mogelijk terug te dringen. Een commissie onder voorzitterschap van de heer Boekhoud (toenmalig voorzitter CvB Albeda College) adviseert de minister tot het meer centraal stellen van de leerlingloopbaan in het onderwijs. De doorlopende leerlijn van vmbo naar mbo én hbo zou meer op de voorgrond moeten staan als 'de koninklijke route van de beroepskolom'.[33]

26 Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis, 2012; 2013.

27 *Stb.* 2013, 558.

28 *Stcrt.* 2013, 35803.

29 *Kamerstukken II* 2014/15, 34 251, nrs. 1-3.

30 Inspectie van het Onderwijs, 2013.

31 *Stb.* 2011, 560.

32 Minimaal mbo-niveau 2 of een havo-/vwo-diploma.

33 Commissie-Boekhoud, 2001.

- *Kwaliteit examinering*: bij aanvang van de WEB zijn de instellingen verantwoordelijk voor de kwaliteit van de examinering; zij dienen daarvoor te zorgen door middel van een check door een onafhankelijke instantie of marktpartij (externe legitimering). Dit komt echter niet goed van de grond, reden waarom de instellingen na de eeuwwisseling gezamenlijk een Kwaliteitscentrum Examinering instellen (KCE). De checks vanuit KCE verlopen vervolgens niet geheel volgens plan, reden waarom in 2008 wordt besloten het toezicht op de examinering bij de Inspectie van het Onderwijs te beleggen.[34]

- *Marktwerking inburgering; afbouw educatie*: in 1996 worden de instellingen geacht ook volwasseneneducatie aan te bieden; daarvoor dienen ze in overleg te treden met de gemeenten in hun regio, die daarvoor financiële middelen ontvangen vanuit OCW. Onder educatie vallen ook de inburgeringscursussen. Met ingang van 2007 wordt op dit onderdeel marktwerking ingevoerd: gemeenten mogen in het vervolg de inburgeringscursussen inkopen op een vrije aanbiedersmarkt. Voor veel roc's betekent dat in de daarop volgende jaren een verlies aan omzet. Enkele jaren daarna wordt de financiering van het vavo teruggelegd bij het Rijk; instellingen krijgen weer per vavo-deelnemer bekostigd. De nog resterende bestedingsverplichting van gemeenten bij roc's voor wat betreft basiseducatie wordt tot 2018 afgebouwd.[35]

- *Focus op vakmanschap:* minister Van Bijsterveldt komt in 2011 met haar beleidsbrief over het mbo. De brief heeft als aanhef *Focus op vakmanschap* en omvat onder meer drie voorstellen.[36] In de eerste plaats zet de minister in op het intensiveren van onderwijstijd in het mbo. Zij stelt voor dat opleidingen met name in het eerste opleidingsjaar meer 'onderwijs in de klas' geven en studenten minder stage laten lopen. Onderdeel van dit plan is dat de mbo-opleidingen die vier jaar duren worden ingekort tot driejarige opleidingen. Ten tweede komt ze met het voorstel de assistentenopleidingen op niveau 1 te veranderen in entreeopleidingen. In de derde plaats wordt de bekostiging gemoderniseerd, waarbij het plan is dat een instelling voor een student minder bekostiging ontvangt naarmate hij langer staat ingeschreven (cascade). De voorstellen kunnen rekenen op draagvlak in de Kamer. Minister Bussemaker neemt de beleidslijnen uit *Focus* in belangrijke mate over.[37]

De commissie constateert dat mbo-instellingen vanaf 1996 aanvankelijk over een eigen beleidsruimte beschikten die tot circa 2005 verder toeneemt. Nadien is een ommekeer zichtbaar, doordat enerzijds voorschriften volgen over bestuur, toezicht en fusievoornemens, en anderzijds in onderwijsinhoudelijk opzicht de teugels door OCW worden aangehaald. Het interventie-instrumentarium van OCW en Inspectie neemt in deze periode toe; de commissie merkt daarbij op dat deze toename vooral vanaf 2012 optreedt, mede naar aanleiding van de casus Amarantis.

Gedurende de hele periode wordt in het mbo – maar overigens ook in de andere onderwijssectoren – veel geïnvesteerd in innovaties en projecten. Voorbeelden daarvan zijn niet alleen de herontwerptrajecten (die vaak in het teken stonden van 'het nieuwe

34 *Stb.* 2008, 204.

35 *Stb.* 2014, 288.

36 *Kamerstukken II* 2010/11, 31 524, nr. 88.

37 *Kamerstukken II* 2013/14, 31 524, nr. 207.

leren' of 'natuurlijk leren') maar ook fenomenen als de netwerkschool, doorlopende leerlijnen, doorbraakprojecten, competentiegericht onderwijs, impulsprojecten, de VM2-aanpak, de werkschool en het vakcollege. Mede in lijn met dergelijke innovatieve tendensen is ook de huisvesting van het mbo vernieuwd. De meeste roc's hebben in de periode 1996-heden hun oude gebouwen verlaten en/of fors gerenoveerd en hebben hun intrek genomen in panden die beter zijn toegerust voor het onderwijs van de 21e eeuw.

2.4 Wat verder nog speelt

Er zijn nog drie andere contextuele factoren die de commissie op deze plaats wil opmerken. Het betreft de positie van ROC Leiden in de regio, het ontwikkelingsbeleid van Gemeente Leiden en het ontstaan van de financiële crisis.

ROC Leiden in de regio

ROC Leiden ontstaat in 1996 in het proces van roc-vorming (zie hiervoor). Het oorspronkelijke idee is om tot één roc per RBA-gebied te komen, alleen in de regio Leiden is sprake van een andere ontwikkeling. In deze regio komen de twee beoogde partners – de voorlopers van ROC Leiden enerzijds en die van ROC MidWest (later: ID College) – namelijk niet tot een fusie. Wel voldoen ze beide aan de criteria om een roc te formeren, hetgeen vervolgens ook gebeurt. Daarmee is het proces nog niet afgerond want na 1996 willen beide roc's toch verder met elkaar. In 1999 komt het tot een fusievoornemen tussen ROC Leiden en het ID College en wordt de integratie van beide organisaties per 1 januari 2001 voorbereid. De fusie ketst echter op het allerlaatste moment in december 2000 af.

Maar ook daarna blijft men met elkaar in gesprek, omdat men wederzijds voordelen blijft zien in samenwerking. De gesprekken monden in 2004 wederom uit in een fusievoornemen. Echter, ook deze poging strandt; eind 2005 wordt geconstateerd dat er geen fusie komt.

Eén en ander heeft als gevolg dat er in Leiden en omgeving vanaf de eeuwwisseling drie mbo-aanbieders actief zijn: ROC Leiden, het ID College en ROC Mondriaan. Zij strijden met elkaar om de gunst van de student; tot structurele samenwerkingsafspraken over het aanbod komt het tussen deze instellingen niet. ROC Leiden is van de drie het kleinste: het verzorgt onderwijs aan zo'n 9.000 mbo-studenten. ROC Mondriaan telt circa 18.000 studenten, terwijl het ID College onderwijs verzorgt aan ruim 10.000 studenten.

ROC Leiden ziet ook gedurende de fusiepogingen groeimogelijkheden door de concurrentie aan te gaan en profileert zich in de jaren na 2001 nadrukkelijk als hét roc van de stad Leiden.[38] Nieuwbouw op een zichtbare en bereikbare plaats, en waaruit waardering voor de mbo-student blijkt, hoort daar bij.

---

38 Zie onder meer Leids Dagblad d.d. 22-11-2001, *ROC Leiden wil stralen in de stad. Bestuursvoorzitter Van Gaal zet fusie uit zijn hoofd. Leids Dagblad d.d. 14-01-2005, ROC bouwt groot gebouw vol kleine scholen.*

Gemeente Leiden gaat voor ruimtelijke herontwikkeling

Leiden is demografisch gezien een stabiele gemeente. De gemeente telt een kleine 120.000 inwoners, die over het algemeen vrij jong en hoog opgeleid zijn. Forse groei of krimp van het aantal inwoners treedt in de periode 1995-2015 niet op en wordt overigens ook niet verwacht.[39]

Het woningbeleid van de gemeente staat aan het begin van de eeuw vooral in het teken van kwaliteitsverbetering. De kwaliteit van de bestaande woningvoorraad moet omhoog. Daar past bij dat bepaalde gebieden in de stad worden herontwikkeld voor nieuwbouw. In die lijn wordt het terrein Lammenschanspark in 2005 door de gemeente aangemerkt als een herontwikkelingsgebied; beoogd wordt er een moderne woonwijk van te maken met nieuwbouw en hoogbouw.[40]

Deze lijn wordt voortgezet in de zogeheten structuurvisie van de gemeente, die de basis vormt voor het beleid op het vlak van ruimtelijke ontwikkeling. Daarin wordt een herstructurering van het bedrijventerrein Lammenschans voorzien, met een verbetering van het woningaanbod en hoogbouwaccenten zowel bij Lammenschans als in het stationsgebied.[41]

Belangrijke component in de plannen voor het Lammenschanspark vormt lange tijd de Rijn Gouwe Lijn, een beoogde lightrail-verbinding tussen Gouda en Katwijk die tevens door het centrum en óver Lammenschanspark komt te lopen. De Rijn Gouwe Lijn blijft echter een plan; tot realisatie komt het niet mede doordat Provincie Zuid-Holland in 2011 besluit er van af te zien.[42]

ROC Leiden en Gemeente Leiden treffen elkaar

ROC Leiden en de gemeente treffen elkaar niet alleen op het vlak van huisvesting en ruimtelijke ontwikkeling. Ook anderszins zijn er in de periode 2001-2014 legio contacten.[43] Het gaat daarbij onder meer over versterking van de economische ontwikkeling van de regio, de inkoop van educatieaanbod volgens de Wet educatie en beroepsonderwijs en het beleid tot reductie van voortijdig schoolverlaten.
In relatie tot de huisvesting van ROC Leiden vervult de gemeente drie rollen: de gemeente treedt op als verlener van de (bouw-)vergunning(en) en als koper van de oude panden; de gemeente is voorts verantwoordelijk voor de huisvesting van het Da Vinci College, een vmbo-school die tot 2010 tevens op Lammenschanspark is gehuisvest.

39 Gemeente Leiden, 2011.

40 Gemeente Leiden, 2005.

41 Gemeente Leiden, 2009.

42 Zie ook tekstkader in paragraaf 3.3.

43 Brief Gemeente Leiden aan de commissie betreffende de rollen van de gemeente Leiden m.b.t. ROC Leiden, d.d. 07-08-2015.

Financiële crisis

In 2007, 2008 gebeurt iets dat slechts weinigen hadden voorzien. In de Verenigde Staten ontstaat in combinatie met een stagnatie op de woningmarkt wantrouwen tussen banken over de waarde van obligaties op hypotheken. Ze lenen elkaar geen geld meer en diverse banken, waaronder Lehman Brothers, raken in de financiële problemen. Deze kredietcrisis werkt wereldwijd door. Bijna alle centrale banken, ook De Nederlandse Bank, moeten ingrijpen om hun systeembanken overeind te houden.

De kredietcrisis groeit uit tot een economische crisis die zich ook in ons land sterk manifesteert. De vastgoedsector loopt grote schade op en vele, aanvankelijk gebruikelijke financiële producten als renteswaps veroorzaken problemen door de lage rentestand, welke overigens als noodzakelijk wordt gezien om de economische schade nog enigszins te beperken. Het leidt vanaf 2011 tevens tot grootschalige bezuinigingen op de rijksbegroting. Onderwijs blijft daar enigszins buiten, in die zin dat de reguliere bekostiging van onderwijsinstellingen zoveel als mogelijk is wordt ontzien.

Tabel 2.1: Overzicht van ontwikkelingen, deel 1

Periode	Jaar	Rijksbreed	OCW	OCW/MBO algemeen	IvhO algemeen	MBO Raad	ROC Leiden				OCW/MBO mbt RL	IvhO mbt RL
		kabinetten	*minister*				*bestuur en toezicht*	*fusievoornemens IDC*	*Nieuwbouw*	*Financiering*		
1996 - 2000	1996	Kok I	Ritzen	invoering WEB; afronding roc-vorming			ROC Leiden van start					
	1997			huisvesting naar instellingen (OKF)								
	1998	Kok II	Hermans		IIT voor het mbo							
	1999							start besprekingen (1e poging)				1e ITT
	2000							fusievoornemen per 1-1-2001				
2001-2005 ***Voorbereiding***	2001							fusie afgeblazen				
							Van Gaal (CvB); Van Rij (RvT)		'Doos of fiets' + financieringsnotitie			
	2002	Balkenende I	Van der Hoeven		Wet op het onderwijstoezicht							
					IIT wordt PKO							
	2003	Balkenende II	Van der Hoeven	arbeidsvw decentraal					Intentieovk RL - GL			
				toezicht examens bij KCE					Projectinitiatie-document			
	2004			cie Schutte				start besprekingen (2e poging)	RvT stemt in met oprichting CCL			
								fusievoornemen per 1-1-2006				1e PKO
	2005						wijziging statuten: scheiding bestuur & toezicht					
								fusie afgeblazen	Oprichting CCL BV	1e OVK ABN		
2006-2008 ***Contractering***	2006	Balkenende III	Van der Hoeven			code Goed bestuur			Start aanbesteding LMS; oprichting CCL LMS en CS BV			
								besprekingen over verdeling aanbod lopen spaak	Ovk RL - GL; GBE bouwdirecteur; provisieovk adviseurs	2e OVK ABN; opdracht aan JKO/ILA voor alternatief		
	2007	Balkenende IV	Plasterk	marktwerking inburgering					Budgetoverschrijding op Da Vinci bekend; auditor RvT	long/shortlist en bidbook; RvT bekrachtigt voorlopig bod GRE		fin sanctie ivm onderwijstijd
									Gunningsbesluit RvT; start bouw LMS; budgetoverschrijdingen; exit JKO			

Tabel 2.2: Overzicht van ontwikkelingen, deel 2

Periode	Jaar	Rijksbreed	OCW	OCW/MBO algemeen	IvhO algemeen	MBO Raad	ROC Leiden				OCW/MBO mbt RL	IvhO mbt RL
		kabinetten	*minister*				*bestuur en toezicht*	*fusievoornemens IDC*	*Nieuwbouw*	*Financiering*		
	2008			toezicht examens naar IvhO	afdeling Rekenschap van AD naar IvhO; risicogericht werken							div onderzoeken & OKV
	2008	(failliet Lehman Brothers; de Staat koopt ABN & steunt ING)							Heijmans wordt hoofdaannemer LMS	Turnkey ovk CCL-GRE; Ovk CCL - RL -BNG inz LMS		
2009-2011 Uitvoering	2009			cie Don		bijgestelde code Goed bestuur			budgetoverschrijding LMS; AC stelt zich kritisch op			liq < norm
	2009								akkoord over CS; start bouw door VolkerWessels	ovk RL - GRE- BNG inzake CS; RL gaat huren van GRE		
	2010	Rutte I	Van Bijsterveldt	invoering WOR; referentieniveaus			Knigge (CvB); Halbertsma (RvT)					liq < norm dalende tendens kwaliteit
	2011			invoering fusietoets			vertrek Van Gaal		Budgetoverschrijding; verkoop LMS aan Roclam (RL blijft ecn eigenaar)			RL geldt als instelling met fin risico
	2011								Conflict met gemeente oplevering Da Vinci; contact KHE - KPMG over afschrijving			fin analyse
2012-2014 Bijsturing	2012			kwalificatiedossiers; cie Amarantis	nw toezichtskader bve; toezicht op fin rechtmatigheid; sancties				Knigge meldt liq.probleem in AC	EY vervangt KPMG	Knigge informeert DGHBWE; gesprek met M & IvhO (okt)	DGHBWE informeert IvhO; aangepast fin toezicht
	2012	Rutte II	Bussemaker	dec: 1e rapport Amarantis	rapport 'Fin positie vh mbo'				exit ILFA			
	2013			€ vavo naar instellingen; brief TK versterking bestuurskracht; febr: 2e rapport Amarantis								1e SvI: kwaliteit verontrustend; brief aan RL over taxatie pand
	2013				rapport 'Huisvesting ih mbo'	evaluatie code Goed bestuur			EY FIDS start onderzoek	sept: 1e & 2e LOI RL - GRE - BNG	IvhO draagt casus over aan OCW; aanstelling regisseur	uitstel JR 2012; advies troubleshooter & onderzoek bestuurlijk handelen
	2014			aanwijzing igv wanbeheer	continuiteitsparagraaf in jaarverslag				RvT bespreekt LOI; EY FIDS onderzoek wordt stopgezet		M informeert Kamer; regisseur rapporteert	vervolg SvI: verslechtering kwaliteit
	2014						vertrek Knigge; De Jong (CvB a.i.); Van Leeuwen (RvT)				OCW constateert: RL kan niet op eigen kracht door	

3 De besluitvorming rond de huisvesting van ROC Leiden

Wat is er bij ROC Leiden gebeurd? In paragraaf 3.1 schetst de commissie eerst het financiële probleem van de instelling, zoals dat vanaf 2011 met een toenemende mate van intensiteit aan de oppervlakte komt. Aansluitend wordt in de paragrafen 3.2 tot en met 3.6 in fasen *het verloop van het besluitvormingsproces* beschreven, waarbij ook wordt ingegaan op de rolvervulling door bestuurders, toezichthouders en extern adviseurs. Een beschrijving van *hoofdrolspelers en hun taken en bevoegdheden* als zodanig is opgenomen in Bijlage I.1 bij dit rapport. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de visie van de commissie op de relatie tussen het besluitvormingsproces en het financiële probleem.

3.1 De nieuwbouw, de financiën en het probleem

ROC Leiden ontvangt een kleine € 50 miljoen per jaar aan rijksbijdrage voor het onderwijs. De uitgaven van de instelling liggen in de periode tot 2010 op of net onder de inkomsten; de jaarcijfers zijn niet verontrustend. De financiële ratio's van de instelling (zie tabel 3.1) liggen in de jaren tot 2011 doorgaans op of boven de signaleringswaarden die de Inspectie hanteert in haar financieel toezicht.[44]

Tabel 3.1 Ontwikkeling financiële ratio's ROC Leiden[45]

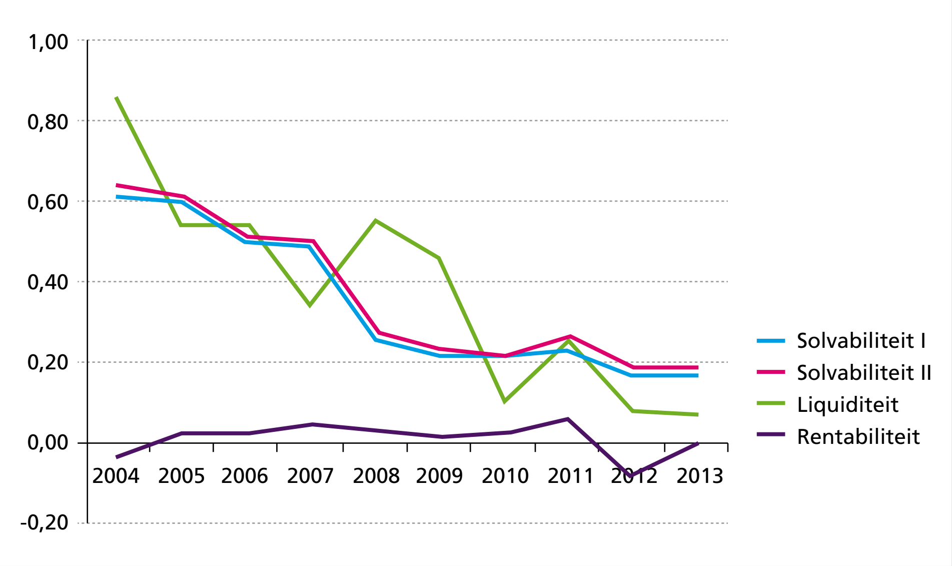
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Solvabiliteit I	0,61	0,60	0,50	0,49	0,26	0,22	0,22	0,23	0,16	0,16
Solvabiliteit II	0,64	0,61	0,51	0,50	0,27	0,23	0,22	0,25	0,18	0,18
Liquiditeit	0,86	0,54	0,54	0,34	0,55	0,46	0,10	0,25	0,08	0,07
Rentabiliteit	-3,19%	1,91%	2,44%	4,17%	2,72%	1,43%	2,28%	5,53%	-8,82%	-0,11%

In figuur 3.1 zijn de kengetallen in een grafiek weergegeven. Daarmee wordt inzichtelijk dat de solvabiliteit vanaf 2007 en de liquiditeit vanaf 2009 een daling in zetten.

44 Bij solvabiliteit gaat het om de vraag of een organisatie op (middel)lange termijn in staat is aan zijn verplichtingen te voldoen; type I staat voor de verhouding EV/TV (> 0,2); type II staat voor de verhouding EV/lasten. Liquiditeit is het punt of men aan lopende verplichtingen kan voldoen (> 0,5). Bij rentabiliteit gaat het over het gerealiseerde resultaat in relatie tot het vermogen (> 0). Daar waar de instelling kritisch scoort zijn deze waarden in de tabel gearceerd weergegeven. Zie voorts Inspectie, 2015, p. 13.

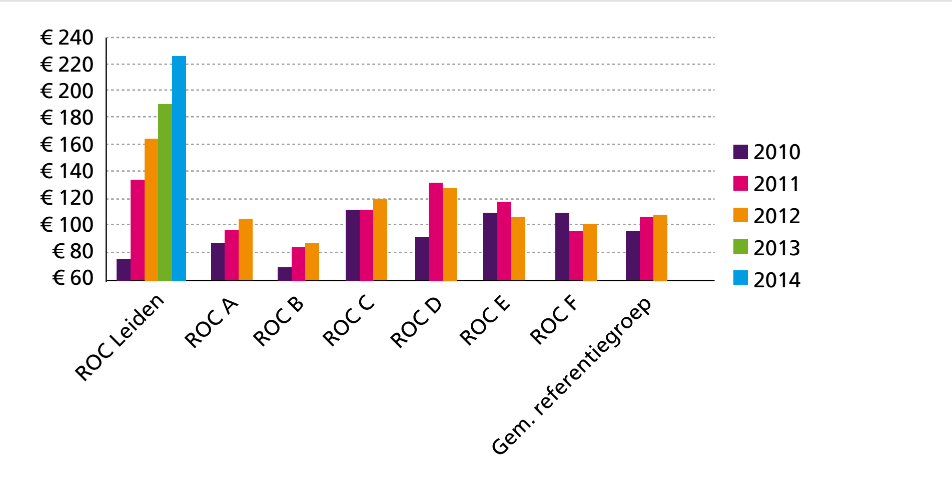
45 Cijfers ontleend aan de jaarrekeningen van ROC Leiden. Solvabiliteit I voor 2007 is nadien tweemaal gecorrigeerd; voor 2008, 2009 en 2011 is deze ratio nadien eenmaal gecorrigeerd. De tabel toont de door ROC Leiden gecorrigeerde waarden. In haar reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 05-11-2015 heeft de Inspectie opgemerkt dat de rentabiliteitscijfers in haar zelfevaluatie (tabel 19) andere waarden tonen.

Figuur 3.1 Ontwikkeling financiële ratio's 2004-2013[46]



Uit onderzoek van PwC verricht in het voorjaar van 2014 blijkt dat de liquiditeit van ROC Leiden vooral daalt als gevolg van hoge huisvestingslasten. Deze liggen bij ROC Leiden na 2010 namelijk ruim 50% hoger dan bij vergelijkbare mbo-instellingen.[47] Dat terwijl de huisvestingslasten enkele jaren daarvoor nog aanzienlijk lager lagen dan bij collega-instellingen (zie figuur 3.2).

Figuur 3.2 Vergelijking huisvestingskosten per m²



46 In haar reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 05-11-2015 heeft mevrouw Heijenrath aangegeven: "Wat ik mis is de ontwikkeling van het exploitatieresultaat en het eigen vermogen van ROC Leiden. Nadat 2001 met een verlies was afgesloten, is vanaf 2002 de financiële huishouding drastisch aangepakt. (...) De positieve exploitatieresultaten zijn tot en met 2010 gehandhaafd en een bestemmingsreserve in het eigen vermogen opgebouwd. Dit is een niet geringe prestatie vergeleken met andere ROC's in Nederland in dezelfde periode."

47 PwC-rapport 'Onderzoek', p. 6.

PwC constateert dat de hoge huisvestingslasten – vanaf 2012 in absolute zin neerkomende op een kasstroom van circa € 9 à 12 miljoen per jaar, zijnde 15% à 17% van de jaarlijkse inkomsten van ROC Leiden[48] – het gevolg zijn van de nieuwbouw, i.c. het pand Lammenschans (LMS) en Centraal Station (CS). "Wij constateren dat men gedurende het traject van het tot stand komen van beide constructen niet heeft onderkend dat de plannen te duur zijn geworden. Bijkomend aspect behorende bij deze situatie is dat door de complexe structuur van de constructen de risico's voor ROC Leiden onvoldoende inzichtelijk zijn gebleken."[49]

Overigens zijn volgens PwC de financiën niet het enige probleem. Het PwC-onderzoek toont de relatie tussen financiële problematiek en afnemende onderwijskwaliteit. Met alleen de schulden wegwerken en huisvestingslasten verlagen is men er niet. Er is ook een kwaliteitsimpuls noodzakelijk, maar daar is geen geld voor. PwC schat in dat de instelling voor de periode 2014-2018 zeker € 18 miljoen nodig heeft, aanvullend op de reguliere bekostiging. Als ook de onderwijskwaliteit een impuls moet krijgen, dan zal dit bedrag moeten oplopen naar circa € 40 miljoen.[50]

Hoe heeft deze situatie bij ROC Leiden kunnen ontstaan? Anders gezegd: langs welke lijnen heeft de besluitvorming over de nieuwbouw van ROC Leiden zich voltrokken? De commissie beschrijft hierna het verloop van het besluitvormingsproces in vier fasen: de voorbereiding, contractering, de uitvoering en de fase van bijsturing. Zij kiest er voor om daarbij terug te gaan naar de voorbereidingen in 2001, aangezien in die periode de kiem is gelegd voor de situatie van ROC Leiden in 2014.

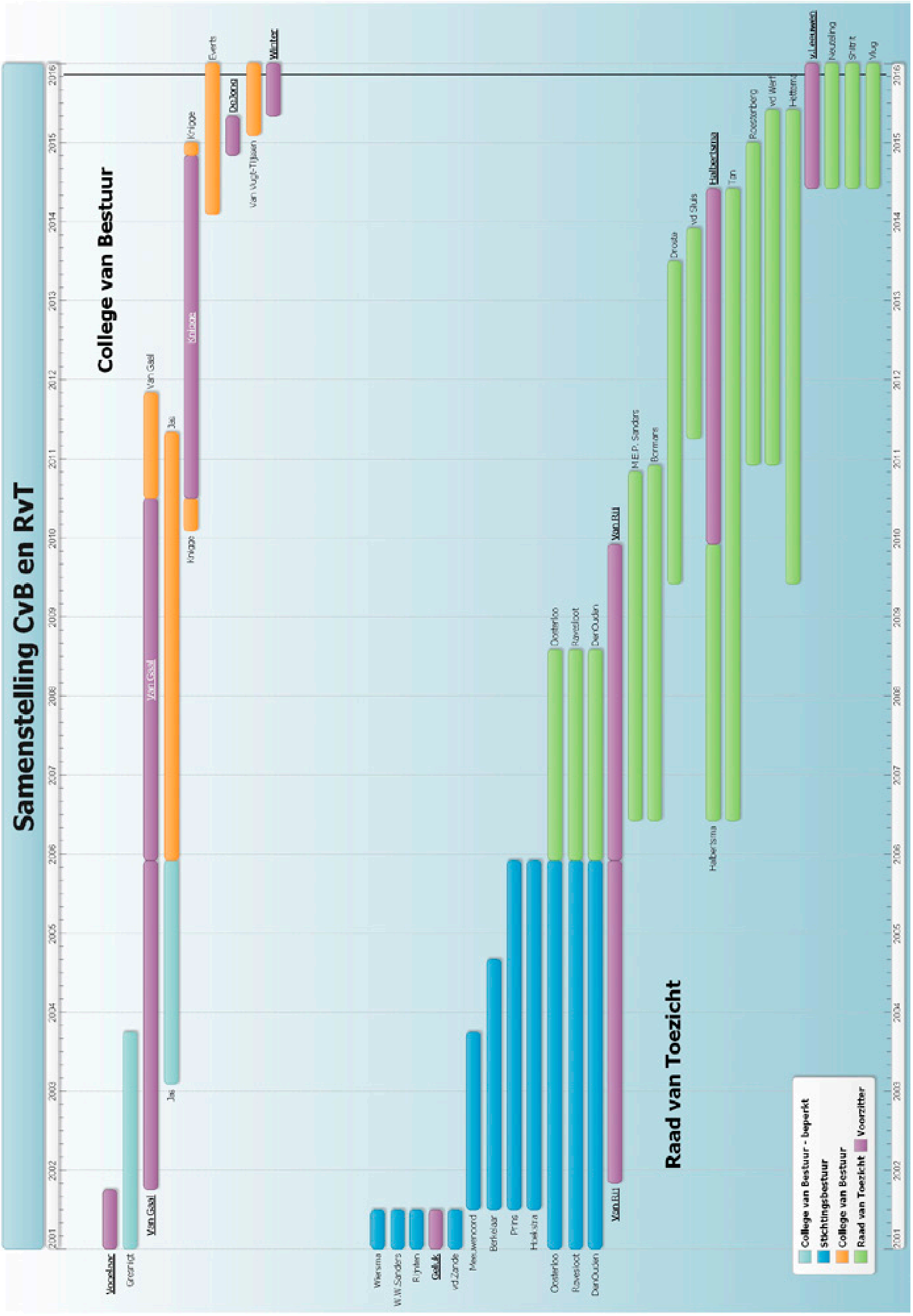
Het accent ligt in het navolgende op een zo feitelijk mogelijke weergave van het besluitvormingsproces. In hoofdstuk 4 voorziet de commissie het geconstateerde bestuurlijk handelen van een weging.

48 Gebaseerd op PwC-rapport 'Onderzoek', p. 29; in het kader van het hoor & wederhoor heeft PwC in de reactie d.d. 06-11-2015 aangegeven dat het voor een deel van 2014 en de jaren 2015 en 2016 om prognoses gaat. Onder de inkomsten van een roc vallen rijksbijdrage en educatiegelden (gemeente), subsidies en inkomsten contractonderwijs; de gemiddelde kasstroom die met huisvesting is gemoeid (d.w.z. de kosten exclusief afschrijving) bedraagt in het mbo 7%.

49 PwC-rapport 'Onderzoek', p. 14.

50 PwC-rapport 'Onderzoek', paragraaf 2.7.2 en 2.7.3; tevens reactie PwC in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 06-11-2015.

Figuur 3.3: bemensing College van Bestuur en Raad van Toezicht 2001-2015



3.2 De voorbereiding 2001-2005

De eerste ideeën over nieuwbouw voor ROC Leiden ontstaan rond de eeuwwisseling.[51] De instelling geeft dan namelijk onderwijs op ruim 20 locaties in en direct rondom Leiden, in gebouwen die verouderd zijn. Concentratie van het onderwijs op aanzienlijk minder locaties, en zelfs in één gebouw bijvoorbeeld op Lammenschanspark, is dan al een Leitmotiv. Op Lammenschanspark heeft ROC Leiden een locatie in eigendom. Als begin 2001 de voorgenomen fusie met het ID College niet doorgaat, komen de nieuwbouwplannen in een stroomversnelling.

Het oorspronkelijke concept

De voorzitter van het CvB die in 2001 aantreedt, de heer Van Gaal, pakt het huisvestingsdossier op. Hij benadert extern vastgoedadviseur de heer Konickx, werkzaam bij bureau Fakton, die enkele aanzetten op papier zet. Dit gebeurt onder meer in de notitie '*Doos of fiets'* die eind 2001 in het stichtingsbestuur wordt besproken. Kernvraag uit het stuk is of de instelling kiest voor "een standaardoplossing, een geklimatiseerde doos voor het onderwijsproces" of dat de lat hoger wordt gelegd namelijk huisvesting als middel voor identiteit en stimulering van onderwijsvernieuwing. Bij het bouwen van een 'doos', zo wordt in het stuk gesteld, is het zaak een projectontwikkelaar aan te wijzen die met een ontwerp komt en een huurprijs voorstelt. "In deze variant wordt minder huisvesting voor uw budget verkregen." Als gekozen wordt voor de lijn van de 'fiets' dan ligt het bouwtraject meer in eigen hand. "U houdt meer sturing op het realiseren van de huisvesting die u voor ogen staat." Insteek van de notitie is voorts dat gekoerst wordt op één kernlocatie namelijk Lammenschanspark (LMS); mocht het gaande de rit niet mogelijk zijn alle studenten in het pand te huisvesten dan kan alsnog een tweede of derde locatie worden ontwikkeld.

De kerngedachten uit de notitie van november 2001 vallen goed. Het stichtingsbestuur, onder voorzitterschap van de heer Van Rij, schaart zich achter de denklijn van de 'fiets'. Er wordt groen licht gegeven voor nadere uitwerking, zij het dat wordt opgemerkt dat nadere keuzen terug dienen te komen in het stichtingsbestuur.[52]

Eerste inventarisatie van financieringsmogelijkheden

De CvB-voorzitter betrekt bij de uitwerking extern financieel adviseur mevrouw Langeraert van het bureau Ilfa. Zij constateert in 2001 dat ROC Leiden er niet zo goed voor staat; er zijn vraagtekens rond begrotingsdiscipline en kostenbeheersing en de administratieve organisatie is "niet volwassen genoeg" om de nieuwbouwplannen te ondersteunen.[53] In mei 2002 ziet zij dat er stappen in de juiste richting zijn gezet. "De kans dat het ROC Leiden er in zal slagen om greep te krijgen op de ontwikkeling van de kosten is sterk toegenomen."[54] Aangegeven wordt dat de nieuwbouwkosten – voor (ver)nieuwbouw als zodanig, waarbij in het midden wordt gelaten of het één dan wel twee panden betreft - worden geraamd op circa € 46 miljoen. De financieringsbehoefte ligt volgens de notitie tussen de € 36 en € 40 miljoen; gesteld wordt dat deze kan worden afgebouwd met de verkoopopbrengst van de oude panden, die naar verwachting € 14 miljoen zal bedragen. De financieringskosten zijn volgens de notitie

51 Leids Dagblad d.d. 17-04-1999, *ROC wil belangrijke schakel zijn in centrum voor werk en inkomen.*

52 Notulen Stichtingsbestuur d.d. 20-11-2001.

53 Gebaseerd op PwC rapport 'Rollen', paragraaf 3.3.

54 Notitie Ilfa *Financieringsbeleid nieuwbouw ROC Leiden, d.d. 21-05-2002.*

draagbaar voor de instelling, zij het dat de organisatie wel wordt geadviseerd door te gaan met het op orde brengen van de administratieve organisatie.

Bij CS ontstaat een tweede optie

In 2002 wordt duidelijk dat het Leids Universitair Medisch Centrum (LUMC) grond wil verkopen; het betreft een terrein gelegen direct naast het Centraal Station. Daarmee doen zich twee interessante samenwerkingsopties voor: één met de gemeente op Lammenschans en één met het LUMC bij CS. Een afweging daarbij is dat als ROC Leiden niet geïnteresseerd is in de koop, ROC Mondriaan of het ID College mogelijkerwijs de grond verwerft en de samenwerking met het LUMC over de zorg-opleidingen kan intensiveren. Het CvB besluit dan ook tevens te opteren voor de grond bij CS. Gemeente Leiden staat in 2002 ook positief ten opzichte van nieuwbouw voor ROC Leiden op het CS-terrein.[55] Daarna is duidelijk dat ROC Leiden gaat voor nieuwbouw *op twee in plaats van op één locatie*.

Programma van eisen en architecten

Onderdeel van de voorbereidingen is het komen tot een programma van eisen voor de nieuwbouw. Dat wordt begin 2002 met betrokkenheid van medewerkers in enkele ‘atelierbijeenkomsten’ opgesteld. Ook wordt begonnen met de aanbesteding aan en selectie van de architect(en). Die procedure leidt in het voorjaar van 2003 tot een selectie: RAU voor LMS en Meyer&vanSchooten voor CS.

Intentieovereenkomst met Gemeente Leiden

In 2002 worden gesprekken gestart met Gemeente Leiden over de nieuwbouwplannen. De gesprekken monden in de zomer van 2003 uit in een intentieovereenkomst. Daarin wordt gesteld dat ROC Leiden – zoals hiervoor aangegeven – streeft naar twee nieuwbouwlocaties, waaronder Lammenschanspark; de gemeente wenst een roc voor de stad Leiden te behouden. Gemeente en ROC Leiden spreken af samen op te trekken rond in ieder geval de planontwikkeling van Lammenschans.[56] De intentieovereenkomst is de basis voor het instellen van een Stuurgroep ROC Leiden – Gemeente Leiden. Aansluitend wordt met de gemeente doorgepraat over de verkoop van de oude panden; daaronder vallen ook enkele panden van het ID College. ROC Leiden neemt in overleg met het ID College deze panden mee in het overleg met de gemeente over de verkoop.

Financieringsmogelijkheden worden besproken in het stichtingsbestuur

Eind 2002 buigt het stichtingsbestuur zich over het geheel van de nieuwbouwplannen. Eerder is door een bestuurslid gesteld dat het nodig is dat eerst de financiële organisatie en bedrijfsvoering op orde komen.[57] Een ander bestuurslid constateert eind 2002 dat de financiële vooruitzichten rond de nieuwbouw als zodanig er wel goed uitzien, maar dat dat nog niet betekent dat deze cashflow los kan worden gezien van roc-zaken. “Het ROC Leiden mag niet aan bouwactiviteiten ten onder gaan”.[58] Ondanks de kanttekeningen verleent het bestuur fiat aan de ingezette koers. Cruciale deelbeslissingen dienen terug te komen in het stichtingsbestuur.[59]

55 Notulen CvB 16-07-2002; 01-10-2002.
56 Intentieovereenkomst d.d. 03-07-2003.
57 Notulen stichtingsbestuur d.d. 20-06-2002.
58 Notulen stichtingsbestuur d.d. 12-12-2002.
59 Notulen stichtingsbestuur d.d. 26-03-2003.

Het stichtingsbestuur stemt in het voorjaar van 2003 in met het aanvragen van offertes voor een leningsfaciliteit van maximaal € 50 miljoen, waarbij uitgangspunt is dat grond en gebouw(en) eigendom worden van ROC Leiden. Het stichtingsbestuur stemt ook in met het openen van de onderhandelingen met het LUMC over het kopen van de grond bij CS. Wederom wordt in deze vergadering de opmerking gemaakt dat er vragen leven over het majeure karakter van de nieuwbouwplannen.[60] In maart 2004 wordt de koop van de grond bij CS afgerond.

Enige tijd later worden offertes opgevraagd voor de financiering van de nieuwbouw, onder meer bij ABN AMRO. Richtpunt daarbij is het verkrijgen van financiering voor maximaal € 50 miljoen. Het stichtingsbestuur wordt in de loop van 2005 over de financiële kaders geïnformeerd. Tweede helft 2005 vraagt het bestuur tweemaal om berekeningen met minder gunstige prognoses.[61] Uit de notulen blijkt vervolgens niet dat deze zijn verstrekt.

Opbouw van het projectmanagement

Eind 2003 wordt een project-initiatie-document geschreven.[62] Daarin wordt uitgesproken dat ROC Leiden opteert voor twee strategisch gelegen locaties: Leiden Centraal Station en Lammenschans, direct gelegen aan het spoor. De komst van de Rijn Gouwe Lijn zal de verbinding tussen de locaties versterken. Doel is volgens het document het neerzetten van attractieve nieuwbouw voor studenten en docenten en het zichtbaar maken van ROC Leiden als betrouwbare partner in de regio. Ook is een inzet dat partners in leerprocessen straks, tegen kostendekkende huur, gebruik kunnen maken van het gebouw. Daarnaast kan ongeveer 20% van het bouwvolume op commerciële basis aan derden worden verhuurd. In het stuk wordt aangegeven dat de begroting en financiering van het project nog worden uitgewerkt.

ROC Leiden kiest er vervolgens voor – hetgeen overigens vrij gangbaar is bij bouwprojecten – de geldstromen met betrekking tot de nieuwbouw te scheiden van de exploitatie van het onderwijs. Daartoe wordt door de Stichting ROC Leiden in 2005 een besloten vennootschap opgericht, de Community College Leiden BV (CCL BV). ROC Leiden is enig aandeelhouder in de bv. Dit betekent dat de financiële stromen boekhoudkundig gescheiden zijn, maar dat ROC Leiden wel verantwoordelijk blijft voor eventuele risico's. De heren Feunekes en Hottentot – tot dat moment werkzaam bij ROC Leiden – worden aangesteld als directie van CCL BV. In 2006 worden voorts vanuit CCL BV twee dochters opgericht, te weten CCL LMS BV en CCL CS BV. Directeur van de twee bv's wordt de heer Bendervoet. Hij functioneert feitelijk als projectdirecteur voor de nieuwbouw Lammenschans (LMS).

LMS omvat ook de huisvesting voor het Da Vinci College

In de loop van 2004 wordt uit het overleg met de gemeente duidelijk dat ook de huisvesting voor het Da Vinci College in de plannen wordt betrokken. Deze vmbo-school is namelijk ook op het terrein Lammenschans gehuisvest. Het grondgebied van Da Vinci moet vrij komen voor de ontwikkeling van het gebied.[63] Gemeente Leiden

60 Notulen stichtingsbestuur d.d. 19-06-2003.

61 Notulen stichtingsbestuur d.d. 13-10-2005, 15-12-2005.

62 *Project Initiatie Document Nieuwbouwproject ROC Leiden,* opgesteld door H. Feunekes en J. Konickx, december 2003.

63 Notulen CvB 15-02-2005.

is verantwoordelijk voor de huisvesting van de school. In de besprekingen tussen Gemeente Leiden en ROC Leiden ontstaat een samenhang tussen de verkoop/opkoop van de oude panden, het verlenen van de bouwvergunning voor Lammenschans en het al dan niet inhuizen van Da Vinci (zie ook hierna).[64]

Nieuwe fusiepoging; statutenwijziging

Begin 2004 zijn er overigens weer toenaderingspogingen tussen ROC Leiden en het ID College. Wederzijds worden voordelen gezien in verdere samenwerking en wellicht ook in fusie. Wederom ontstaat een fusievoornemen; dit wordt in 2005 verder uitgewerkt, met de intentie in 2006 samen verder te gaan. Zoals hierna nog aan de orde komt, zal ook deze fusie-poging stranden.

Eind 2005 wordt voorts een wijziging van de statuten van ROC Leiden doorgevoerd.[65] De wijziging vormt het sluitstuk van een thema dat vanaf 2001 regelmatig tussen stichtingsbestuur en CvB aan de orde is, namelijk het scheiden van bestuur en toezicht. De statutenwijziging formaliseert de uitkomst daarvan. Het stichtingsbestuur wordt Raad van Toezicht (RvT) en het CvB kan in het vervolg ook formeel opereren als het bevoegd gezag van de instelling. Eind 2004 zijn door het stichtingsbestuur al een auditcommissie Nieuwbouw en een auditcommissie Financiën ingesteld.[66]

Samenvatting rolvervulling 2001-2005

In deze periode worden de plannen onder leiding van CvB-voorzitter Van Gaal voorbereid. Het accent ligt daarbij in eerste aanleg op het expliciteren van de uitgangspunten van het plan, het aangaan van samenwerking met Gemeente Leiden en het leggen van een voor de nieuwbouw noodzakelijke financiële basis. In tweede instantie worden de meer projectmatige voorbereidingen in gang gezet zoals het aanzoeken van een architect, het neerzetten van een projectorganisatie en het scheiden van geldstromen door de oprichting van CCL BV.

Na haar aantreden begin 2003 wordt CvB-lid mevrouw Jas betrokken bij en deelgenoot van de besluitvorming door het CvB. Zij behartigt de portefeuilles onderwijs, kwaliteitszorg en informatisering en ICT beheer; de heer Van Gaal behartigt de portefeuilles externe betrekkingen, financiën, planning en control, personeel en organisatie, facilitaire dienstverlening, marketing en communicatie.[67]

Intern wordt de planning & control functie versterkt door het aanstellen van financieel directeur mevrouw Heijenrath. Tevens wordt externe expertise betrokken van onder meer de heer Konickx en mevrouw Langeraert. De rol van genoemde extern adviseurs is gelegen in het aanreiken van ideeën, het formuleren van uitgangspunten en checken van randvoorwaarden. De heer Konickx opereert tevens als voortrekker in de besprekingen met Gemeente Leiden.

---

64 In een gesprek met de Commissie d.d. 09-09-2015 is door burgemeester Lenferink aangegeven dat het idee van nieuwbouw voor het Da Vinci College van ROC Leiden i.c. de CvB-voorzitter zelf kwam omdat dit nodig zou zijn voor het realiseren van het ontwerp voor het hele gebied. In zijn reactie in het kader van hoor&wederhoor d.d. 04-11-2015 heeft de heer Konickx opgemerkt dat “oorspronkelijk een separaat gebouw aan overzijde van het LMP gebouw (plek garage Heemskerk) was bedacht. Wethouder Hillebrand eiste echter integratie in het roc-gebouw.”

65 Statutenwijziging d.d. 21-11-2005.

66 Notulen stichtingsbestuur d.d. 16-12-2004.

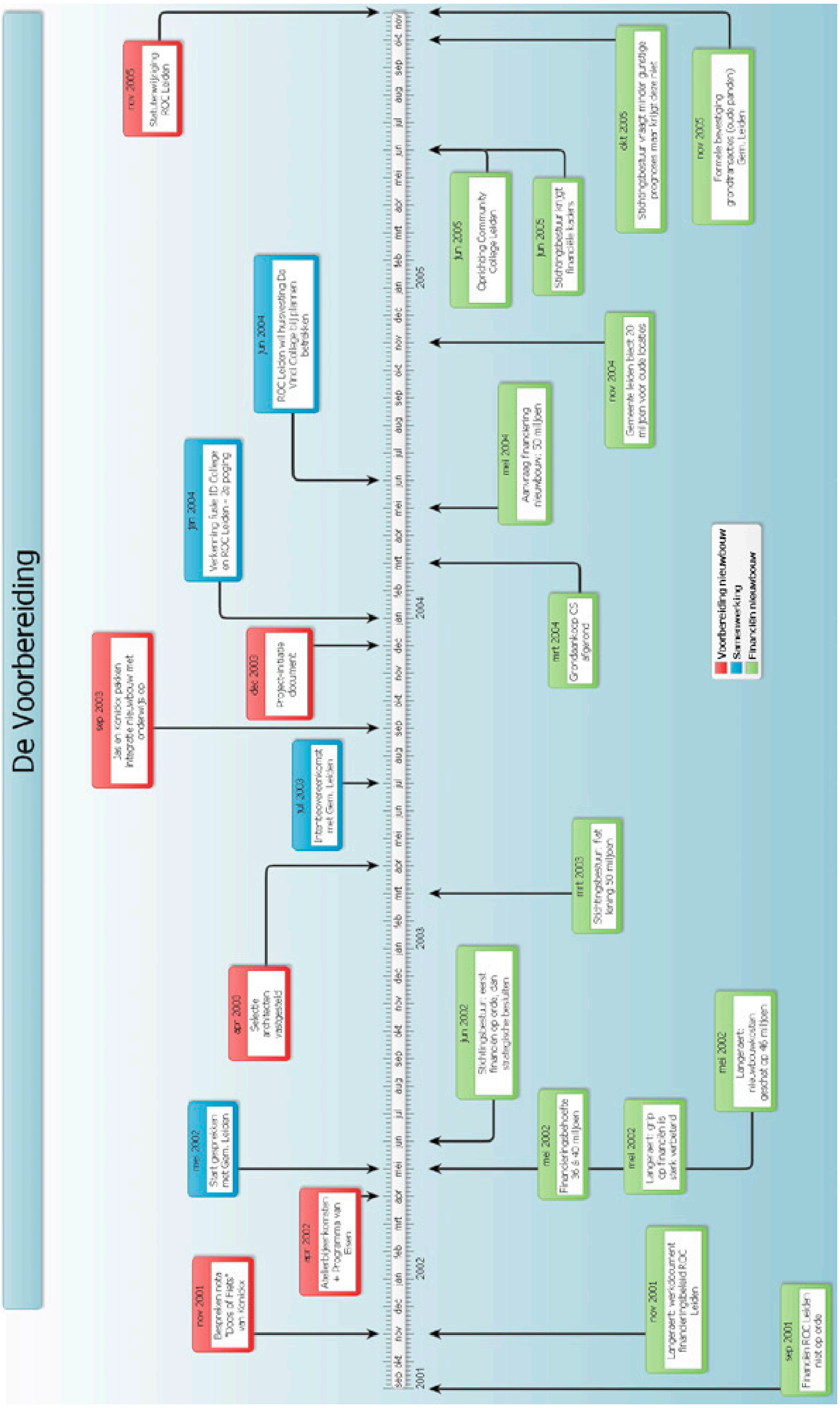
67 Notulen stichtingsbestuur d.d. 26-03-2003.

Het stichtingsbestuur bespreekt de nieuwbouwplannen in nagenoeg elke vergadering. Daarbij worden in eerste aanleg door enkele leden nog vrij kritische opmerkingen gemaakt. Dat doet echter geen afbreuk aan de steun die wordt verleend aan de plannen, zij het dat wel enkele keren wordt opgemerkt dat cruciale deelbeslissingen terug dienen te komen op de agenda van het bestuur. In de loop van 2004/2005 verandert het karakter van de besprekingen: van 'bevraging van het CvB' kantelt deze naar 'informatieverstrekking aan het bestuur'. Bij die informatieverstrekking is het CvB bepalend. Een verzoek van het bestuur tot minder positieve doorrekeningen wordt feitelijk niet gehonoreerd. Na instelling van de auditcommissies in 2005 verplaatst de bespreking van de nieuwbouw met het CvB zich naar deze organen.

De statutenwijziging van eind 2005 formaliseert de feitelijke verhoudingen: het bestuur wordt Raad van Toezicht, het College van Bestuur kan in het vervolg opereren met volledige bestuursbevoegdheid.

De Inspectie van het Onderwijs en het ministerie van OCW spelen in deze fase van besluitvorming bij ROC Leiden geen rol.

Figuur 3.4: besluitvormingsproces nieuwbouw 2001-2005



3.3 De contractering 2006-2008

Begin 2006 wordt duidelijk dat ook de tweede fusiepoging met het ID College niet slaagt.[68] ROC Leiden gaat definitief op eigen kracht verder. De nieuwbouwplannen zijn daarbij van groot belang. In de jaren 2006-2008 worden dan ook enkele belangrijke overeenkomsten aangegaan voor het realiseren van de nieuwe panden. De commissie beschrijft hierna: de overeenkomst met Gemeente Leiden, de wijze van aanbesteding voor de bouw van het pand op Lammenschans (LMS), de kanteling die plaatsvindt in de gedachten rond de financiering en het uiteindelijke besluit tot het gunnen van de bouw van LMS.

In 2006 treden vier nieuwe leden toe tot de Raad van Toezicht. Twee daarvan, te weten mevrouw Sanders en de heer Bormans, worden tevens lid van respectievelijk de auditcommissie Financiën en Nieuwbouw aangezien zij op deze terreinen over specifieke expertise beschikken. Een ander nieuw lid is mevrouw Halbertsma; zij zal later in het traject de heer Van Rij opvolgen als voorzitter. Zoals in het verloop van deze paragraaf aan de orde komt, wordt in deze periode door de Raad van Toezicht in toenemende mate kritiek geuit op het College van Bestuur.

Overeenkomst met Gemeente Leiden en het Da Vinci College

Zoals hiervoor geschetst sluiten ROC Leiden en de gemeente in 2003 een intentieovereenkomst. Aansluitend starten besprekingen in stuurgroepverband; terugkerende gespreksthema's zijn: het opkopen van de oude panden, de inhuizing van het Da Vinci College in de nieuwbouw LMS en het verlenen van de bouwvergunning.[69] Een complicerende factor in de besprekingen is dat lange tijd niet duidelijk is hoe het tracé van de Rijn Gouwe Lijn er gaat uitzien (zie tekstkader); dit tracé zal over Lammenschanspark gaan lopen.

Vanaf eind 2005 komt Gemeente Leiden tot een aantal biedingen op de oude panden. Daarbij laat zij langs een aantal wegen weten dat het ook nodig is een akkoord te bereiken over de inhuizing van het Da Vinci College en de uiteindelijke projectovereenkomst; de gemeente wil anders gezegd één deal alvorens een bouwvergunning wordt afgegeven.[70]

Uiteindelijk komt het in december 2006 tot een projectovereenkomst tussen Gemeente Leiden, ROC Leiden / CCL BV en het Da Vinci College.[71] Belangrijke punten uit de overeenkomst zijn onder meer:

- dat CCL BV voor eigen rekening en risico de nieuwbouw LMS ontwikkelt; "Gemeente draagt geen risico bij de ontwikkeling van de nieuwbouw." CCL zal fungeren als coördinator voor de uitwerking en realisering van de gehele nieuwbouw van LMS.

---

68 In haar reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 05-11-2015 heeft mevrouw Heijenrath aangegeven dat de fusie niet doorging omdat de RvT van ROC Leiden wilde dat de heer Van Gaal bestuursvoorzitter werd van de nieuwe organisatie, hetgeen door het ID College niet werd geaccepteerd. Volgens haar was "dhr. van Gaal bereid om het voorzitterschap aan ID College te laten."

69 Gebaseerd op de hoofdstukken 5 tot en met 8 van het PwC-rapport 'Rollen'.

70 In haar reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 05-11-2015 heeft mevrouw Heijenrath aangegeven: "De gemeente wil een deal alvorens een bouwvergunning wordt afgegeven. Een gebruikelijk woord daarvoor is chantage."

71 *Projectovereenkomst tbv realisatie van ROC/Da Vinci Nieuwbouw Lammenschanspark,* d.d. 19-12-2006.

- dat de gemeente toezicht houdt en tevens opdrachtgever / toekomstig eigenaar is van de nieuwbouw Da Vinci; Da Vinci is eindgebruiker.

In de overeenkomst staat verder dat de gemeente conform de VNG-norm € 12,2 miljoen beschikbaar heeft voor het bouwdeel Da Vinci. CCL raamt de kosten op € 16,8 miljoen.[72] Partijen komen overeen dat Gemeente Leiden en CCL het verschil delen. Da Vinci mag verder de gymzaal tijdens onderwijs-uren 'om niet' gebruiken. Gemeente Leiden betaalt aan ROC Leiden € 25,6 miljoen voor de oude panden in de stad.[73]

ROC Leiden komt separaat met Stichting Ymere overeen dat de twee panden aan de Leidsedreef in Leiderdorp aan de stichting worden verkocht; deze moeten € 7,6 miljoen opbrengen.[74] Hierover wordt overigens pas in 2014 een definitief akkoord bereikt, na een lang lopend geschil en een rechterlijke uitspraak.[75]

Eind december 2006 verstrekt Gemeente Leiden de bouwvergunning voor het pand LMS.[76] Het proces dat daaraan vooraf gaat verloopt overigens niet zonder problemen. Het duurt lang, want al in juli 2004 dient ROC Leiden de eerste formele verzoeken tot het verlenen van de vergunning in bij Gemeente Leiden. Dat het zo lang duurt is te wijten aan onder meer onduidelijkheden rond het tracé van de Rijn Gouwe Lijn en de onteigening van een garagebedrijf op Lammenschanspark.[77]

---

72 In zijn reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 04-11-2015 heeft de heer Konickx opgemerkt dat het "verschil (…) ontstond door het niet toepassen van het prijsindexcijfer. De gemeente rekende met een bedrag prijspeil 2005 en ROC Leiden rekende met datum oplevering gebouw." In het gesprek van de commissie met de heer Lenferink d.d. 09-09-2015 heeft laatstgenoemde gesteld: "er zou niet meer geld in worden gestoken dan normaliter voor onderwijshuisvesting/aparte nieuwbouw voor het Da Vinci zou worden gedaan, omdat dit niet fair zou zijn tegenover andere scholen."

73 In reactie op het PwC-rapport 'Rollen' (p. 42-43) wordt door mevrouw Heijenrath onder meer opgemerkt dat de projectovereenkomst in haar ogen niet degelijk was voorbereid. Zij was niet betrokken bij het opstellen ervan. "Er was ook geen tijd voor een juridische toets."

74 In haar reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 05-11-2015 heeft mevrouw Heijenrath aangegeven dat deze overeenkomst onder begeleiding van Fakton tot stand is gekomen: "van belang is wel om te benoemen dat ook in dit verkooptraject er begeleiding van een gespecialiseerd bureau is geweest ter ondersteuning van de verkoop."

75 Vaststellingsovereenkomst 13-10-2014; akte van levering d.d. 17-10-2014. Aanhangig is nog een hoger beroep van Stichting Ymere over de wijze van uitbetaling van het bedrag; de uitspraak hierin wordt in februari 2016 verwacht.

76 De bouwvergunning – in het PwC-rapport 'Rollen' in hoofdstuk 5 beschreven als de 'casco-bouwvergunning' - wordt na afronding van de fase van bezwaar en beroep in 2009 onherroepelijk.

77 Gebaseerd op de hoofdstukken 5 en 8 van het PwC-rapport 'Rollen'.

Politieke besluitvorming rond de Rijn Gouwe Lijn

Na de eeuwwisseling is het plan een verlengde spoor/tram-verbinding te realiseren vanaf het bestaande NS-station Lammenschans, door het centrum van Leiden naar NS-station Leiden Centraal en vervolgens naar Katwijk: de Rijn Gouwe Lijn (RGL). Een eerste overeenkomst daartoe wordt in 2002 tussen de gemeente en de provincie afgesloten. In en rond de gemeenteraad ontstaan echter vragen over de financiële haalbaarheid. Het nieuwe college van B&W dat in 2006 aantreedt, besluit op 7 maart 2007 een referendum te houden. De opkomst blijkt hoog; de uitslag luidt dat bijna 70% de komst van de RGL afwijst.

Bij de provincie Zuid Holland wordt daarna overwogen doorzettingsmacht toe te passen om de lijn tóch aan te kunnen leggen. Daaruit ontstaat een conflict met de gemeente. Pas in 2010 besluit het college van B&W het verzet tegen de komst van de lijn te staken; men gaat meewerken aan een milieu-onderzoek. In 2011 wordt het dossier voorlopig gesloten. Gedeputeerde Staten stemt in met het besluit in het centrum van Leiden geen trambaan te maken. Het westelijk deel van het tracé naar Katwijk wordt aangelegd als busbaan; het oostelijk deel wordt gerealiseerd via bestaand spoor.

LMS: aanbesteding van de bouw

In de zomer van 2005 worden de ideeën rond de aanbesteding van de bouw geëxpliciteerd. Dat gebeurt onder meer in de notitie *Strategie voor aanbesteden* van de heer Konickx.[78] Hij legt daarin twee redenaties voor. Ten eerste: als gekozen wordt voor aanbesteden bij één hoofdaannemer, dan kan ROC Leiden geen invloed meer uitoefenen op prijs, kwaliteit en het type onderaannemers. Die beslissingen liggen dan immers bij de hoofdaannemer. ROC Leiden wil ook het midden- en kleinbedrijf in de regio een reële kans in de aanbesteding gunnen. Alternatief zou dan zijn, ten tweede, dat CCL BV zelf als hoofdaannemer gaat optreden. Voordeel is dan dat meer sturing ontstaat op prijs en kwaliteit en dat het mogelijk wordt regionale ambachtslieden in de bouw te betrekken. Bovendien kan dan beter worden gestuurd op het tempo van de bouw, omdat bij aanbesteding aan één hoofdaannemer voor beide panden (CS en LMS) mogelijk bottlenecks gaan ontstaan bij bijvoorbeeld de betonproductie. Voorwaarde is wel dat CCL een professionele bouworganisatie opzet.

Overigens wordt in de zomer van 2005 ook advies gevraagd aan twee andere adviseurs over de aanbestedingsstrategie; deze adviezen wijzen niet in een fundamenteel andere richting dan de voorkeursvariant uit de notitie van Konickx.[79] Aansluitend worden twee specialisten op het terrein van Europees aanbesteden om reactie op de voorgestelde strategie gevraagd. Hun reacties luiden dat de beoogde aanbestedingswijze past binnen de relevante regelgeving.[80]

78 Notitie *Strategie voor aanbesteden,* d.d. 20-06-2005.

79 Advies EurAssist d.d. 20-06-2005; advies BFB i.c. dhr. Huiskamp d.d. 20-06-2005.

80 Het betreft aanbestedingsspecialisten mw. B. Epema, d.d. 01-08-2005; mw. Brackmann, d.d. 16-11-2005.

De aanbesteding wordt in januari 2006 in gang gezet. Partijen kunnen zich inschrijven op in totaal 7 percelen. Voor de percelen melden zich steeds één of meerdere partijen. Met een aantal daarvan komt het uiteindelijk, in de loop van 2006/2007, tot een mantelovereenkomst.[81]

Kanteling van de financiering

In de nieuwbouw zijn drie soorten ruimten voorzien: a) voor ROC Leiden (het 'eigen deel'), b) ruimte voor het Da Vinci College in het pand LMS en c) ruimte voor derden. Tot 2006 is de lijn dat ROC Leiden het eigen deel in eigendom houdt. Het Da Vinci deel wordt eigendom van de gemeente. De ruimte voor derden wordt verkocht aan een belegger.

Om beide panden te bouwen én het eigen deel in eigendom te verwerven is financiering nodig. Zoals hiervoor aangestipt wordt daarvoor in contact getreden met ABN AMRO. In oktober 2005 leidt dat tot een financieringsovereenkomst, die in totaal € 57 miljoen omvat.[82] Om het renterisico af te dekken worden in 2006 enkele swaps overeengekomen.

Opkomst van off balance financieringsvormen

Na de eeuwwisseling winnen de zogeheten off balance financieringsvormen aan populariteit. Traditioneel financiert men kapitaalgoederen zoals huisvesting, inventaris en bedrijfsauto's door het aangaan van een (hypothecaire) lening bij een bank. Tegenover de schuld staat dan de waarde van het gefinancierde goed. De lening leidt echter wel tot een lagere solvabiliteit.

Bij off balance financiering gebeurt dat laatste meestal niet[83], omdat de goederen in kwestie niet op de balans komen te staan omdat er niet wordt geleend en geen eigendom ontstaat.

Vormen van off balance financiering zijn:

- **sale & leaseback van onroerend goed:** het bedrijfspand wordt verkocht en de verkregen middelen worden benut om de schuld af te lossen; vervolgens wordt het pand gehuurd van de nieuwe eigenaar
- **operational lease van bedrijfsmiddelen:** bijvoorbeeld auto's of kopieerapparaten, die worden niet meer in eigendom aangeschaft door de organisatie (waarvoor dan vaak moet worden geleend) maar direct gehuurd van de leverancier.

Ook in het onderwijs komen deze vormen van off balance financiering voor. In het mbo is circa 85% van de panden in eigendom van de instellingen; ongeveer 15% is gehuurd.[84]

---

81 Gebaseerd op hoofdstuk 9 uit het PwC-rapport 'Rollen'.

82 Gebaseerd op PwC-rapport 'Rollen', p. 92-93. In de zomer van 2006 wordt de overeenkomst teruggebracht tot € 47 miljoen.

83 In het kader van het hoor & wederhoor heeft EY d.d. 06-11-2015 naar voren gebracht: "Van belang is te onderkennen dat de kwalificatie van leasecontracten als off balance financieringsvorm (…) aan strikte criteria vanuit de Raad voor de Jaarverslaglegging is gebonden. Dit is geen keuze van de instelling."

84 Inspectie van het Onderwijs, 2013.

In de tussentijd is men op zoek naar een belegger voor het deel dat voor derden wordt gebouwd. Dit verloopt niet naar wens, want er blijkt onder beleggers maar weinig belangstelling te zijn voor dit deel van de panden.[85] Tegelijkertijd wordt het pand voor CS meer dan 15 à 20% duurder dan gepland.[86] Versoberen van het pand kan, maar dan moet men wel terug naar de tekentafel, hetgeen tijdverlies van 7 à 8 maanden betekent. Begin oktober 2006 wordt de Auditcommissie Nieuwbouw geïnformeerd over het dilemma. Door CvB-voorzitter Van Gaal en de heer Konickx wordt aangegeven dat gezocht wordt naar een alternatief, bijvoorbeeld de verkoop van ook het eigen deel aan beleggers.

Tijdens een intern overleg medio oktober 2006 komen vier alternatieven op tafel:

I. ROC Leiden financiert alleen het eigen deel, regulier. Het overige deel komt als project bij een eindbelegger.
II. Sale & leaseback.[87]
III. Het geheel komt in een fonds, waarbij een deel van de aandelen in eigendom is van ROC Leiden.
IV. Het geheel onderbrengen bij derden en het eigen deel terug huren.

Begin december 2006 meldt de heer Van Gaal in de Raad van Toezicht dat uit gesprekken met beleggers valt op te maken dat zij belangstelling hebben voor het kopen van het hele bouwproject "en wellicht over 15 jaar weer eigenaar te worden. Dit heeft niet de voorkeur van ROC Leiden."[88] In de Auditcommissie Nieuwbouw van 18 december 2006 wordt het verslag van de interne sessie van medio oktober geagendeerd en besproken. Voorzitter Van Rij merkt op dat er een verschuiving optreedt in het beleggersverhaal. Mevrouw Heijenrath ontkent dit en stelt dat inzet blijft dat ROC Leiden het eigen deel in eigendom houdt. "Zij vindt het ook niet acceptabel dat alle risico's genomen zijn voor slechts een huurcontract."[89]

Vier dagen na deze bijeenkomst geeft de CvB-voorzitter opdracht aan Ilfa en Fakton kandidaten te werven voor overname en/of financiering van het geheel of delen van beide panden, die door CCL BV worden ontwikkeld en die deels door ROC Leiden zullen worden gebruikt. Als kader bij de uitvoering worden de vier varianten (hiervoor genoemd) meegegeven. Variant I heeft de voorkeur, zo wordt gesteld; variant IV wordt alleen geaccepteerd als dit financieel voordeliger is en sprake is van deling in de waardestijging van de panden. Met beide bureaus, i.c. mevrouw Langeraert en de heer Konickx, wordt een provisiepercentage overeen gekomen. Als variant I of II wordt gerealiseerd is dat 0,7%, bij variant III of IV is dat 0,4%. De fee zal over beide bureaus in gelijke delen worden verdeeld.[90]

85 Intern gespreksverslag 12-10-2006.

86 Notulen CvB 12-09-2006; notulen AC Nieuwbouw 05-10-2006.

87 Dit houdt in dat het roc de panden bouwt, verkoopt en direct weer terug huurt; hierdoor staan de panden niet meer als activa op de balans.

88 Notulen RvT 04-12-2006.

89 Notulen AC Nieuwbouw 18-12-2006.

90 Overeenkomst CCL BV, ROC Leiden, Ilfa en Fakton d.d. 22-12-2006.

Begin 2007 wordt een bidbook[91] opgesteld voor mogelijk geïnteresseerde beleggers in de panden LMS en CS. Zowel in de auditcommissie als in de Raad van Toezicht komt de kanteling in financieringsstrategie aan de orde (zie ook hierna). Argumenten voor en tegen de varianten 'huur' (variant IV) en 'eigendom' (variant I) worden gewisseld. Er worden berekeningen verstrekt waaruit valt af te leiden dat de huurvariant zeker op termijn voordeliger is voor ROC Leiden.

Ilfa en Fakton hebben in de tussentijd een 'long list' van kandidaten teruggebracht tot een 'short list'. Aan vier van deze kandidaten wordt in april 2007 het bidbook verstrekt. Er wordt uiteindelijk één bieding ontvangen, maar daarvan constateert de notaris dat deze niet geldig is. Wel is binnen de termijn nog een brief van Green Real Estate ontvangen, waarin staat dat zij aangeven positief te staan tegenover het project maar alleen verder willen praten op basis van exclusiviteit. Green krijgt vervolgens – samen met een andere kandidaat, die later afhaakt – nog een kans om met een concreet bod te komen. Green doet dat ook, maar enkel voor het pand LMS. In haar finale bod van 31 mei 2007 biedt zij € 75,6 miljoen voor het pand. ROC Leiden constateert dat dit € 2 miljoen boven de begrote stichtingskosten ligt. Green heeft aan ROC Leiden bovendien kenbaar gemaakt dat als naast een deal rond LMS, ook een deal ontstaat rond CS, dat ROC Leiden dan in aanmerking komt van een stimuleringsbonus van € 3 miljoen.[92]

Het bod van Green bevat geen voorstel over het delen van de te verwachten waardestijging van het pand. De heren Van Gaal en Konickx gaan daar over in overleg met de heren Verdoold en Zeeman van Green Real Estate. Berekend wordt dat het pand na 20 jaar rond de € 83 miljoen waard is. Gesteld wordt ook dat ROC Leiden het pand dan kan terugkopen van Green voor € 73 miljoen, hetgeen dan dus € 10 miljoen meer vermogen voor ROC Leiden genereert. Green stemt in met die afspraak onder de voorwaarde dat ROC Leiden bij oplevering van het pand 6 ton betaalt aan Green en een terugkoopplicht accepteert. De afspraken komen in een voorlopige koopovereenkomst te staan.[93] Het duurt nog tot 1 juli 2008 totdat de afspraken definitief worden gemaakt (zie hierna).[94]

De Raad van Toezicht buigt zich eind juni 2007 over het bod van Green (zie hierna).

91 Opgenomen in vergaderset AC Nieuwbouw 27-04-2007.

92 Gebaseerd op PwC-rapport 'Rollen', p. 102-103.

93 Gebaseerd op PwC-rapport 'Rollen', p. 109.

94 *Turn key overeenkomst inzake Lammenschanspark te Leiden,* CCL en Green Real Estate, d.d. 01-07-2008.

Over de terugkoopplicht

In het bidbook uit het voorjaar van 2007, waarmee ROC Leiden op zoek gaat naar een belegger voor beide panden, is een bepaling opgenomen over het 'recht op koop'.[95] De beleggers wordt gevraagd in hun bieding op te nemen dat ROC Leiden na 20 jaar een recht heeft op koop van LMS.

Met Green Real Estate wordt in juni 2007 een voorlopige koopovereenkomst bereikt. Daarin is opgenomen dat ROC Leiden verplicht is het pand na 20 jaar terug te kopen.

In het PwC-rapport 'Rollen' wordt nader ingegaan op de opname van de terugkoopplicht in de voorlopige overeenkomst met Green.[96] Uit het PwC-onderzoek naar de beweegredenen[97] voor de verandering van 'recht' naar 'plicht' komt onder andere naar voren dat (1) ROC Leiden voornemens was om ook na 20 jaar op LMS gehuisvest te blijven en (2) door middel van een terugkoopplicht een afspraak kon worden gemaakt over een vaste terugkoopprijs en daarmee over deling van de te verwachten waardestijging van het pand.

De commissie heeft vastgoeddeskundigen van Van Doorne Advocaten om een analyse gevraagd van de overeenkomsten.[98] Hun constatering is dat de terugkoopplicht ongebruikelijk en niet goed verklaarbaar is aangezien:
- deze in de praktijk zelden voorkomt; er zijn immers voldoende omstandigheden denkbaar waarin effectuering van de terugkoopplicht na 20 jaar ongewenst zou kunnen zijn
- de terugkoopplicht tevens de niet-onderwijs m^2 omvat; de terugkoopplicht had zich ook kunnen beperken tot enkel de onderwijsruimten; de gebondenheid van ROC Leiden is daarmee groter dan noodzakelijk;
- er een vaste koopprijs is overeengekomen; deze houdt geen rekening met mogelijke fluctuaties in de waarde van het onderliggend vastgoed; gangbaarder is dat een afspraak wordt gemaakt over de wijze van waardebepaling op het moment van terugkoop;
- slechts summiere afspraken zijn gemaakt over het onderhoud van het pand;
- een koop-optie in het algemeen flexibeler zou zijn geweest.

Van Doorne Advocaten concludeert dat de terugkoopplicht het risicoprofiel van ROC Leiden behoorlijk heeft verslechterd en dat van Green Real Estate aanzienlijk heeft verbeterd.

LMS: gunning van de bouw

Tot 2007 hanteert het CvB het uitgangspunt dat de bouw pas wordt gegund aan één of meerdere aannemers als de financiering rond is.[99] In de zomer van 2007 wordt echter van dit uitgangspunt afgeweken. In de vergadering van de Raad van Toezicht op 5 juni 2007 ligt namelijk een notitie voor van de CvB-voorzitter met het verzoek toch over te gaan tot het gunnen van de bouw van het pand LMS. In de notitie worden twee scenario's geschetst:

95 Bidbook m.b.t. LMS en CS d.d. 19-04-2007

96 Gebaseerd op paragraaf 12.3.1 van het PwC-rapport 'Rollen'.

97 In zijn reactie op het PwC-rapport 'Rollen' alsook in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 04-11-2015 op het concept-rapport van de commissie heeft de heer Konickx aangegeven dat de MR een terugkoopplicht in plaats van een terugkooprecht eiste, hetgeen echter niet door notulen noch door de MR-voorzitter wordt bevestigd.

98 Notitie M. Moolhuizen & A. Furr inzake Onderzoek Lammenschanspark ROC Leiden, d.d. 01-10-2015.

99 O.a. notulen RvT 12-10-2004; notulen AC Nieuwbouw 22-02-2005.

- of het komt tot een overeenkomst over de verkoop van het project aan belegger Green Real Estate (zie hiervoor);
- of dat gebeurt niet, in welk geval men kan terugvallen op de eerder overeengekomen lening bij ABN AMRO voor de financiering van het héle LMS-pand (in plaats van deze te benutten voor de financiering van alleen het eigen deel in beide panden). Dit scenario wordt aangeduid als het *'fall back scenario'*.

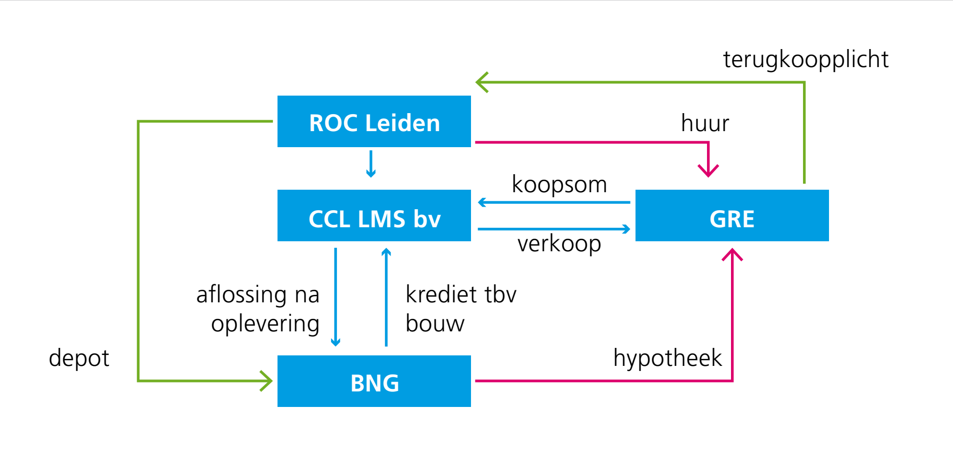
Hoewel niet zonder kritiek, hetgeen verderop in deze paragraaf nog wordt toegelicht, verleent de RvT bij deze bijeenkomst goedkeuring om tot de gunning over te gaan.[100] De bouw van het pand LMS gaat nu echt beginnen.

Overeenkomst met Green en BNG over LMS

De besprekingen met Green over de voorlopige koopovereenkomst rond LMS worden voortgezet. Daarbij doet zich een patstelling voor omdat enerzijds met ROC Leiden is afgesproken dat Green ook 'preferred supplier' is als belegger in CS maar anderzijds Green geen financier heeft voor de bouw van het derden-deel van beide panden. ABN AMRO heeft geen belangstelling om als financier van het hele project, dat wil zeggen: de financiering voor beide panden inclusief de commerciële m², op te treden.[101]

Het traject komt weer los als in het voorjaar van 2008 overleg ontstaat tussen mevrouw Langeraert en de heer Tebbens van BNG. De heer Konickx is in deze periode niet meer bij de besprekingen betrokken.

Figuur 3.5 Financieringsconstruct LMS in schema



100 In haar reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 05-11-2015 heeft mevrouw Heijenrath aangegeven: "De bouwdirecteur kreeg de ruimte om te gunnen als het beste moment zich binnen twee weken voordeed. Uiteindelijk is er pas na verkoop van het gehele gebouw gegund." In zijn reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 06-11-2015 heeft de heer Van Rij aangegeven: "U meldt hierbij niet dat uitdrukkelijk is bepaald dat vóór gunning deze overeenstemming er moest zijn en dat de RvT deze ook zou moeten hebben goedgekeurd. In mijn herinnering zijn we hiertoe enkele weken later opnieuw bijeen geweest en hebben we geconstateerd dat aan deze voorwaarde was voldaan."

101 In het PwC-rapport 'Rollen' wordt hierover gesteld dat bij de bank destijds interne perikelen speelden. "De reeds afgesloten hypotheek bij ABN AMRO kon kosteloos worden afgekocht." (p. 134). Met de RvT is eerder afgesproken dat áls de deal met Green niet rondkomt, ABN AMRO wel in beeld blijft voor de financiering van LMS en ROC Leiden alleen LMS zal bouwen.

In combinatie met die besprekingen wordt de voorlopige koopovereenkomst omgezet in een *turn key overeenkomst* tussen CCL BV en Green Real Estate.[102] Tevens wordt een financieringsovereenkomst opgesteld tussen BNG, CCL BV en ROC Leiden. De financiering bedraagt € 80 miljoen. De stukken worden besproken in de Auditcommissie Nieuwbouw en in de Raad van Toezicht. De Raad acht het een mooi resultaat.[103] De financieringsovereenkomst wordt op 23 oktober 2008 getekend.[104] In figuur 3.5 is het financieringsconstruct modelmatig afgebeeld.

Bij de overeenkomst bedingt BNG dat ROC Leiden een spaardepot aanlegt, hetgeen de instelling eerder ook al is overeengekomen met Green teneinde het pand LMS na 20 jaar te kunnen terugkopen. In juli 2008 stemt de CvB-voorzitter in met een beleggingsdepot met een inleg door ROC Leiden van €15,6 miljoen. De veronderstelling daarbij is dat het depot in 20 jaar toeneemt tot een bedrag van circa € 35 miljoen waarmee dan ongeveer 50% van de terugkoopprijs beschikbaar zal zijn.[105]

Overigens is in deze periode bekend dat de accountant van ROC Leiden van mening is dat het gebouw LMS vanwege de terugkoopplicht na oplevering aan Green op de balans zal komen te staan. Blijkens de notulen komt dit punt in juni 2008 aan de orde in een vergadering van de Raad van Toezicht en in juni 2009 in de Auditcommissie Financiën. De accountant maakt hierover tevens een opmerking in het accountantsverslag bij de jaarcijfers over 2007. Daarin staat dat volgens de accountant geen sprake meer van louter 'sale & leaseback' (operational lease) maar van 'financial lease'. Ook communiceert de accountant hierover door middel van een concept-memo met financieel directeur mevrouw Heijenrath.[106]

Provisie voor de extern adviseurs

Deels gerelateerd aan de overeenkomst van eind 2006 wordt door ROC Leiden aan de bedrijven waar extern adviseurs Langeraert respectievelijk Konickx aan verbonden zijn, provisie betaald voor de totstandkoming van de overeenkomst met Green. Het betreft een bedrag van € 479.722, dat in 2008 in twee gelijke delen – zijnde € 239.861 – wordt uitbetaald.[107]

102 *Turn key overeenkomt inzake Lammenschanspark te Leiden* tussen CCL BV en Green Real Estate d.d. 1 juli 2008.

103 Notulen RvT 08-10-2008.

104 *Overeenkomst financiële dienstverlening* tussen BNG, CCL en ROC Leiden d.d. 23-10-2008.

105 Door de financiële crisis is het beoogde rendement niet gerealiseerd.

106 Notulen RvT 26-06-2008; notulen Auditcommissie Financiën d.d. 11-06-2009. Zie voorts de accountantsverslagen KPMG over de jaren 2007 tot en met 2010. Deze bevatten de volgende passage: "De contractueel overeengekomen terugkoopverplichting heeft overigens tot gevolg dat de investering in de nieuwbouw op de (geconsolideerde) balans van ROC Leiden zal blijven staan (financial lease)." Concept-memo van KPMG aan Heijenrath inzake verwerking nieuwbouw LPM in de jaarrekening d.d. 18-07-2008. In haar reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 05-11-2015 heeft mevrouw Heijenrath aangegeven: "Vanaf het moment dat de koopplicht werd opgenomen in het contract was bekend dat het pand op de balans zou worden opgenomen, dat vonden we niet problematisch. Afschrijving tot op het niveau van de terugkoopplicht was het uitgangspunt, i.e. € 75,6 mln - € 73.3 mln over 20 jaar verdeeld. Pas toen in 2011/2012 na de crisis de discussie over impairment gevoerd werd, werd dit een probleem."

107 Het bedrag bestaat uit een fee van 0,4% over de verkoopwaarde van het pand LMS (€ 151.200 elk) en een additionele fee in verband met de bereikte afspraak over de waardedeling (€ 88.661 elk). De additionele fee is niet gebaseerd op de overeenkomst van 22 december 2006. Bij uitbetaling van de fee is de heer Konickx niet meer verbonden aan Fakton maar aan Ohain & Whittle bv.

In december 2009 wordt door ROC Leiden voorts een bedrag van € 150.000 aan Ilfa overgemaakt.[108] In het PwC-rapport 'Rollen' wordt hierover opgemerkt dat mevrouw Langeraert zich niet kan herinneren dat aan deze betaling een overeenkomst ten grondslag heeft gelegen. Dit standpunt heeft zij in haar gesprekken met de commissie herhaald. De heer Van Gaal heeft in reactie op het PwC-rapport opgemerkt dat de provisie aan Ilfa is verstrekt in verband met de werkzaamheden die door mevrouw Langeraert zijn verricht voor het rondkrijgen van de deal rond CS.

In een gesprek met de commissie heeft de heer Verdoold van Green Real Estate aangegeven dat zijn organisatie eveneens een bijdrage heeft geleverd aan de kosten van ondersteuning door Ilfa in het traject rond het pand CS. In lijn daarmee heeft een betaling van € 50.000 plaatsgevonden van Green aan Ilfa, op basis van een overeenkomst daartoe tussen ROC Leiden, Green en Ilfa.[109] [110]

Naar aanleiding van het gesprek van de commissie met mevrouw Langeraert heeft laatstgenoemde enkele documenten aan de commissie beschikbaar gesteld.[111] Daaruit maakt de commissie op dat het aannemelijk is dat genoemde betaling van Green aan Ilfa inzake het pand CS heeft plaatsgevonden. De commissie merkt op dat deze stukken tevens een factuur bevatten van Ilfa aan Green voor betaling van € 50.000 inzake een successfee voor het financieringsconstruct BNG.[112] [113]

108 Dit gegeven is opgenomen in figuur 3.8.

109 Gesprek met de heer Verdoold, d.d. 09-09-2015.

110 Concept-opdrachtbevestiging tussen partijen, opgesteld door Ilfa, d.d. 18 juni 2008. Ontleend aan PwC-rapport 'Rollen', p. 212.

111 E-mail van mw. Langeraert aan de commissie d.d. 09-09-2015.

112 Factuur van Ilfa aan Green Key City d.d. 14 december 2009 inzake successfee financiering CS; factuur van Ilfa aan ROCLAM BV d.d. 1 september 2008 inzake successfee financieringsconstructie BNG.

113 De facturen van tweemaal € 50K zijn vermeld in figuur 3.8.

Bevindingen onderzoek Integis[114]

De commissie heeft het bureau Integis om een second opinion gevraagd op Hoofdstuk 21 uit het PwC-rapport 'Rollen'. In dit hoofdstuk beschrijft PwC de betaalde vergoedingen aan adviseurs.

In eerste aanleg heeft Integis ten aanzien van de inhoud van dit hoofdstuk geconstateerd dat de volledigheid niet is gewaarborgd van a) de facturen die in het onderzoek zijn betrokken, b) de feitelijk verrichte betalingen aan adviseurs alsook c) de limitatieve lijst van adviseurs die in het onderzoek is betrokken. Evenmin is in het PwC-onderzoek vastgesteld of betalingen aan adviseurs hebben plaatsgevonden ten laste van 'nieuwbouw CS', aangezien dat onderzoek zich richtte op 'nieuwbouw LMS'. Voorts blijkt uit het onderzoek niet dat is vastgesteld of aan de betalingen prestaties ten grondslag hebben gelegen.[115]

De commissie heeft Integis aansluitend gevraagd of het alsnog mogelijk is de juistheid en volledigheid van door adviseurs gefactureerde en/of aan adviseurs betaalde bedragen in samenhang met de nieuwbouw LMS vast te stellen. Integis heeft daartoe in overleg met ROC Leiden de administratieve organisatie en interne beheersing in de periode 2003-2013 in kaart gebracht. Aansluitend heeft Integis bij ROC Leiden bestanden met facturen opgevraagd en geanalyseerd.
Integis constateert dat op basis van deze bestanden de volledigheid van relevante facturen, verrichte betalingen en van de lijst met adviseurs niet kan worden gewaarborgd.[116] Tevens constateert Integis dat toewijzing van facturen van adviseurs aan nieuwbouw CS dan wel LMS of anderszins plaats vond op basis van adressering en omschrijving op de factuur; niet altijd stond aangegeven welk project het betrof, en daarnaast bestond bij de toewijzing een zogenaamd 'grijs gebied'. Integis heeft in overleg met de commissie geen nader onderzoek verricht naar de (al dan niet) verrichte prestaties.

De commissie heeft op grond van de rapportage van Integis geconstateerd dat een volledige analyse van aan adviseurs verrichte betalingen uitsluitend kan worden vastgesteld op basis van integraal onderzoek, aan de hand van bankafschriften en alle uitgaande geldstromen. De commissie acht een dergelijk onderzoek geen onderdeel van haar opdracht.

---

114 Integis, *Bevindingen onderzoek* d.d. 15 oktober 2015.

115 In het kader van het hoor & wederhoor heeft PwC hierbij opgemerkt: "Uit hoofdstuk (alinea 958 en 959 van ons rapport) blijkt dat het niet mogelijk was om vast te stellen of betalingen aan adviseurs hebben plaatsgevonden ten laste van 'nieuwbouw CS' noch was het mogelijk om vast te stellen of aan de betalingen prestaties ten grondslag hebben gelegen. Overigens viel de realisatie van de nieuwbouw CS buiten de reikwijdte van het onderzoek van PwC."

116 In haar reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 05-11-2015 heeft mevrouw Heijenrath aangegeven: "ROC Leiden heeft (…) altijd goedkeurende accountantsverklaringen gehad, vanaf eind 2002 ook met een positief exploitatieresultaat. De accountant kon steunen op de AO/IC, dat was een deugdelijke basis voor het oordeel. Dat niet alles bewaard is, kan te maken hebben met (fiscale) bewaartermijnen, maar het administratieve systeem had en heeft echt mogelijkheden om op naam alle facturen van een adviseur in een bepaald jaar uit het systeem te halen. De volledigheid van betaalde kosten aan adviseurs kan daardoor in eerdere jaren zeker worden vastgesteld, het zou alleen kunnen zijn dat de omschrijvingen op de facturen onduidelijk zijn zodat de juistheid van de betaalde kosten aan adviseurs niet bepaald kan worden (maar is per definitie een deelverzameling van de volledige lijst met betalingen). Gezien het feit dat de accountant alle jaren een goedkeurende verklaring heeft gegeven en kon steunen op de AO/IC vind ik de tekst in dit blok ongenuanceerd en onbegrijpelijk."

Constateringen van de accountant

In de managementletters van de accountant over de jaren 2006-2008 worden geen specifieke opmerkingen gemaakt over de administratieve organisatie van het nieuwbouwproject.[117] De commissie heeft bij ROC Leiden nagevraagd of er ook afzonderlijke managementletters zijn opgesteld voor de bestuurders van de CCL BV's. De instelling heeft de commissie laten weten dat dat niet het geval is geweest aangezien de jaarstukken steeds werden geconsolideerd op het niveau van ROC Leiden.

In het accountantsverslag over 2006 wordt opgemerkt dat ROC Leiden hoofdaanbesteder is omdat er nog geen derde partijen zijn ingestapt: de investeringen zijn "vooralsnog geheel voor rekening en risico van ROC Leiden".[118] In het verslag over 2007 wordt geconstateerd dat het totale project, inclusief de bouw van m^2 voor derden, een omvang heeft van circa € 200 miljoen exclusief BTW voor het totale project van LMS en CS tezamen, wederom "in beginsel geheel voor rekening en risico van ROC Leiden." Daarbij wordt opgemerkt dat de "contractueel overeengekomen terugkoopverplichting tot gevolg (heeft) dat de investering op de (geconsolideerde) balans van ROC Leiden zal blijven staan (financial lease)." Deze opmerking wordt in het accountantsverslag over 2008 herhaald.[119]

Toenemende kritiek vanuit de Raad van Toezicht

Vanaf medio 2006 is uit de reeks van vergaderverslagen een toenemende mate van kritiek te constateren op de gang van zaken.[120] Samengevat komen de vragen en de kritiek van RvT-leden op het volgende neer:

- er leven vragen over het hoge ambitieniveau in relatie tot de relatief beperkte schaalgrootte van de instelling; er wordt getwijfeld aan de intern beschikbare expertise;
- de toedeling van verantwoordelijkheden in het traject is niet voldoende duidelijk; het ontbreekt aan tijdpaden (wie doet wanneer wat); er leven zorgen over de aansturing en control van het proces;
- RvT-leden missen overzicht en inzicht in de financiën rond de nieuwbouw; men stelt vragen over aard en intensiteit van de risico's; men constateert onvoldoende zekerheden;
- men is geen voorstander van de gevolgde aanbestedingsstrategie;
- er leven vragen over de kanteling in financieringsstrategie;
- men wil meer inzage in de druk op het bouwbudget en te verwachten overschrijdingen;
- er mist een duidelijk kader voor de toetsing en control;
- er is kritiek op de rol en kosten van externe inhuur rond de nieuwbouw en treasury. [121]

117 In de reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 06-11-2015 heeft KPMG hierbij aangegeven dat "geen specifieke opmerkingen over de administratieve organisatie van het nieuwbouwproject zijn gemaakt omdat de AO/IB adequaat werd geacht, mede door de intensieve betrokkenheid van CvB en de directeur Financiën, Planning en Control (…), alsmede het regelmatige overleg met de Audit Commissie Nieuwbouw waarin een afvaardiging van de RvT zat." Daarbij is gemeld dat dit is vermeld in de accountantsverslagen over 2006, 2007 en 2008.

118 Rapport inzake de jaarrekening 2006, KPMG, d.d. 12-06-2007.

119 Accountantsverslag 2007, KPMG, d.d. 17-06-2008; accountantsverslag 2008 d.d. 11-06-2009.

120 Gebaseerd op de notulen van bijeenkomsten van de auditcommissies Nieuwbouw resp. Financiën en de Raad van Toezicht in de periode juni 2006 – december 2008.

121 In haar reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 05-11-2015 heeft mevrouw Heijenrath aangegeven: "Er zijn in dezelfde periode ook veel complimenten aan CvB en bouwdirectie uitgedeeld om gevonden oplossingen/prestaties."

De Raad van Toezicht stemt ondanks de vragen in met de voorstellen en overeenkomsten als hiervoor besproken. Vanaf begin 2008 ontstaan echter ook vragen en discussies over de positie van auditcommissies en Raad van Toezicht vis à vis de bestuurder. In de zomer van 2008 wordt aan de orde gesteld hoe de toezichthoudende rol van de RvT scherper kan worden gesteld.[122]

In gesprekken van de commissie met de heer Van Rij en mevrouw Halbertsma is aangegeven dat in de zomer van 2008 expliciet werd dat het tussen de Raad van Toezicht en CvB-voorzitter Van Gaal niet meer zo boterde en dat daarna gesprekken zijn gestart over zijn vertrek (zie ook hierna).[123] De heer Van Gaal heeft in zijn gesprek met de commissie ontkend dat sprake was van toenemende spanning.[124]

Samenvatting rolvervulling 2006-2008

In deze periode bereidt het CvB, i.c. de voorzitter, enkele cruciale besluiten en overeenkomsten voor rond de nieuwbouw. Hij betrekt daarbij voornamelijk de extern adviseurs mevrouw Langeraert en de heer Konickx. De heer Konickx is intensief betrokken bij het sluiten van de voorlopige verkoopovereenkomst van LMS aan Green. Daarna wordt hij door de CvB-voorzitter niet meer betrokken bij het nieuwbouwproject. Mevrouw Langeraert speelt een sleutelrol bij het rondkrijgen van de financiering voor beide panden en het opstellen van de definitieve overeenkomsten voor LMS en CS tussen ROC Leiden/CCL BV, Green en BNG. Financieel directeur mevrouw Heijenrath wordt zijdelings bij de beraadslagingen betrokken. De besluitvorming vindt vervolgens op niveau van het volledige CvB plaats.

De Raad van Toezicht stelt zich in eerste aanleg nog constructief kritisch op, maar gaande de rit verscherpt het commentaar en ontstaat discussie over de verhouding tussen bestuur en toezicht. Het vertrouwen in de CvB-voorzitter is tanende.
De accountant merkt in het verslag over 2006 en 2007 op dat de investeringen voor risico van ROC Leiden zijn. In het verslag over 2007 – dat is: medio 2008 – merkt de accountant op dat de terugkoopplicht voor LMS inhoudt dat sprake is van financial lease, en dat het pand na oplevering op de balans van ROC Leiden zal blijven staan.[125] Een echte duiding door de accountant van de risico's verbonden aan de vastgoedconstructie zelf en de verwerking daarvan in de boeken heeft de commissie echter niet aangetroffen.[126]

122 Notulen AC Nieuwbouw d.d. 20-003-2008; RvT d.d. 26-06-2008.

123 Vaststellingsovereenkomst d.d. 04-08-2009.

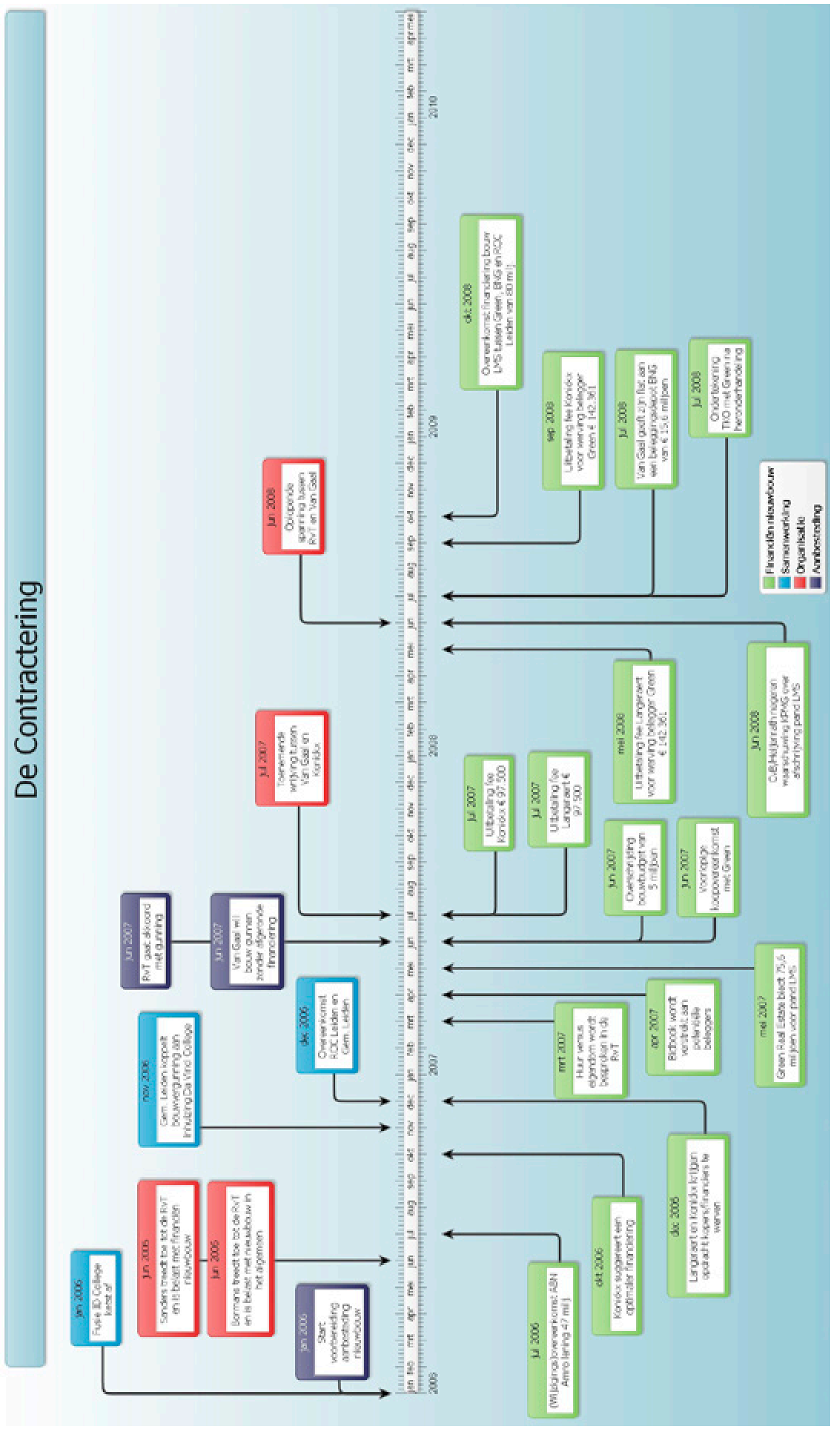
124 Gesprek met de heer Van Gaal d.d. 14-09-2015.

125 In haar reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 05-11-2015 heeft mevrouw Heijenrath aangegeven: "het pand komt op de balans. Dat werd besproken en niet problematisch bevonden." Zie voorts haar opmerking opgenomen in voetnoot 106.

126 In de reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 06-11-2015 heeft KPMG aangegeven dat KPMG tot en met het boekjaar 2011 de controle van de jaarrekening van ROC Leiden heeft verricht. "KPMG had geen opdracht om specifiek de nieuwbouwplannen te controleren en of de wijze van totstandkoming daarvan een logische of veelvoorkomende was." Daarbij wijst KPMG er tevens op dat KPMG in de accountantsverslagen over de jaren 2004 t/m 2011 altijd een uitgebreide paragraaf heeft opgenomen over de investeringen in nieuwbouwprojecten, waarbij onder meer is gewezen op: de activering van het gebouw als gevolg van de terugkoopplicht, de oplopende investering voor eigen rekening, de depots en aan ontwikkelingen in liquiditeit en solvabiliteit. Ook is door KPMG vermeld dat de lasten nà ingebruikname van nieuwbouw zouden toenemen.

De Inspectie van het Onderwijs en het ministerie van OCW zijn in deze fase van besluitvorming niet betrokken. Hun rol is niet van invloed op het verloop van de besluitvorming bij ROC Leiden.

Figuur 3.6: besluitvormingsproces nieuwbouw 2006-2008[127]



127 In haar reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 05-11-2015 heeft mevrouw Heijenrath m.b.t. het gunnen van de bouw aangegeven: "De bouwdirecteur kreeg de ruimte om te gunnen als het beste moment zich binnen twee weken voordeed. Uiteindelijk is er pas na verkoop van het gehele gebouw gegund."

3.4 De uitvoering 2009-2011

Na het sluiten van de verschillende overeenkomsten wordt de bouw van het pand LMS in gang gezet. Zoals in deze paragraaf wordt toegelicht, komt al snel daarna aan het licht dat er overschrijdingen zijn op de begroting. Er wordt overgeschakeld op één coördinerend aannemer en de Raad van Toezicht wijst een extern auditor aan. Het pand CS wordt niet meer in eigen beheer ontwikkeld en gebouwd; dit wordt ondergebracht bij een externe partij i.c. Green. Ook wordt in deze periode geworven voor een nieuwe CvB-voorzitter, die in 2010 binnen komt. Het pand LMS wordt in 2011 opgeleverd; het pand blijkt niet voldoende gebruiksklaar voor het geven van onderwijs. Rond die tijd wordt tevens duidelijk dat er cashflowproblemen zijn en dat ROC Leiden in financieel zwaar weer verkeert.

Eerste budgetoverschrijdingen LMS in beeld

In juni 2007 wordt in de Raad van Toezicht gesproken over een overschrijding van € 5 miljoen op het bouwbudget voor het pand LMS.[128] Daar blijft het niet bij want in maart 2009 komen nieuwe overschrijdingen op de agenda van eerst de Auditcommissie Nieuwbouw en aansluitend de Raad van Toezicht.[129] Het gaat dan blijkens de notulen om een bedrag van € 6,5 miljoen, waarvan 2,3 miljoen kan worden gedekt uit de post onvoorzien. Leden van de Raad spreken hun onbehagen uit over dit gegeven; ze dringen aan op meer overzicht in planning, realisatie en optredende verschillen en willen ook inzage in de cashflows van het project. In de vergadering van 30 maart 2009 ontstaat met de CvB-voorzitter een stevige discussie of de overschrijdingen überhaupt de goedkeuring van de Raad behoeven. De Raad stelt dat het CvB bij overschrijdingen de goedkeuring nodig heeft van de Auditcommissie Nieuwbouw.

De overschrijdingen komen in de Auditcommissie Nieuwbouw van mei 2009 nogmaals terug op de agenda. Dit keer naar aanleiding van de meerjarenprognoses. Financieel directeur mevrouw Heijenrath merkt bij de cijfers desgevraagd op dat de budgetoverschrijdingen op de bouw van LMS geen onacceptabel negatief effect hebben op de cashflow en financiering van ROC Leiden.[130] In de Auditcommissie van juni 2009 dringt RvT-lid mevrouw Sanders nogmaals aan op het beschikbaar krijgen van gegevens over de liquiditeit tijdens de bouw.[131]

In maart 2010 ontstaat wederom discussie over de post onvoorzien. Ditmaal naar aanleiding van een nieuwe overschrijding van € 2 miljoen ten gevolge van diverse vertragingen in de bouw.[132]

Ook daarna komt het budgettair beheer op de agenda van de Raad van Toezicht. In december 2010 – de bouw van het pand LMS nadert dan zijn afronding – vraagt de Raad om een eindprognose, een overzicht van de verhuurrisico's, en een doorrekening naar balans, cash flow en meerjaren-exploitatiebegroting.[133]

128 Notulen RvT d.d. 05-06-2007.

129 Notulen AC Nieuwbouw d.d. 05-03-2009. Notulen RvT d.d. 30-03-2009.

130 Notulen AC Nieuwbouw d.d. 14-05-2009. Zie voorts notulen RvT d.d. 24-06-2009.

131 Notulen AC Nieuwbouw d.d. 11-06-2009. In haar reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 05-11-2015 heeft mevrouw Heijenrath aangegeven dat de gevraagde informatie aansluitend aan de vergadering is verstrekt.

132 Notulen RvT d.d. 25-03-2010.

133 Notulen RvT d.d. 06-12-2010.

Interventies van de Raad van Toezicht

De budgetoverschrijdingen zijn aanleiding voor de Raad van Toezicht om in deze periode enkele interventies te plegen.

Ten eerste dringt de Raad van Toezicht vanaf eind 2008, begin 2009 aan op het overdragen van de verantwoordelijkheid voor de bouw aan een extern aannemer.[134] Ook bouwdirecteur Bendervoet pleit bij de CvB-voorzitter voor het aanwijzen van een extern hoofd- of coördinerend aannemer. Hij merkt op de bouwplaats namelijk dat de bouwbedrijven CCL niet zien als een 'echte aannemer' waardoor planningen uitlopen en soms dubbel werk wordt gedaan. Eind 2008 karakteriseert hij de situatie als onwerkbaar.[135]

In maart 2009 wordt Heijmans opdracht verstrekt om de tijdscoördinatie van de bouw van het pand LMS op zich te nemen. Concreet houdt dit in dat Heijmans de planning van de bouw coördineert. De te onderscheiden aannemers blijven hun directe contractuele relatie onderhouden met CCL BV; Heijmans neemt anders gezegd geen contractuele of financiële verantwoordelijkheid van CCL BV over.[136]

In een gesprek met de commissie heeft mevrouw Halbertsma, destijds lid van de Raad van Toezicht, aangegeven dat de Raad van Toezicht op dat moment in de veronderstelling verkeerde dat een hoofdaannemer werd aangewezen en ROC Leiden derhalve voor wat betreft de ontwikkeling van het pand geen risico meer droeg. Het was haar niet bekend dat slechts sprake was van een louter coördinerende functie voor Heijmans en dat het risicodragerschap bij CCL BV bleef liggen.[137] Tijdens de vergadering van de Raad van Toezicht in maart 2009 komt dit punt echter wel ter sprake. Op vragen van de Raad antwoordt CvB-voorzitter Van Gaal dan dat Heijmans de coördinatie draagt op de percelen en geen verantwoordelijkheid van ROC Leiden overneemt.[138]

Een tweede interventie die wordt gepleegd betreft het aanwijzen van een extern auditor. In eerste aanleg wordt de auditor, i.c. de heer Angenent, in de zomer van 2007 benaderd door de CvB-voorzitter. In het voorjaar van 2009 wordt deze auditor vanuit de Raad van Toezicht benaderd met het verzoek als hulpconstructie bij het toezicht te opereren.[139] De extern auditor functioneert volgens zijn opdracht onafhankelijk, heeft toegang tot de bouworganisatie en rapporteert maandelijks aan de voorzitter van de Auditcommissie Nieuwbouw.

Een derde interventie betreft de positie van CvB-voorzitter de heer Van Gaal. Zoals hiervoor genoteerd lopen in 2008 de spanningen tussen de CvB-voorzitter en de Raad van Toezicht op. De Raad heeft kritiek op de gang van zaken rond de nieuwbouw, rond de aansturing van de organisatie en de uitblijvende verbetering

134 Gebaseerd op PwC-rapport 'Rollen', p. 89.

135 Notulen AC Nieuwbouw 24-11-2008.

136 Gebaseerd op PwC-rapport 'Rollen', p. 89-91.

137 Gesprek met mevrouw Halbertsma, d.d. 09-09-2015.

138 Notulen RvT d.d. 30-03-2009.

139 Notulen AC Nieuwbouw d.d.14-05-2009; notulen RvT d.d. 24-06-2009. De commissie merkt op dat de heer Angenent tevens betrokken was bij de voorbereidingen en planontwikkeling voor LMS (gebaseerd op PwC-rapport 'Rollen', paragraaf 21.7); de heer Angenent werkte voorts op een ander project samen met de heer Bendervoet.

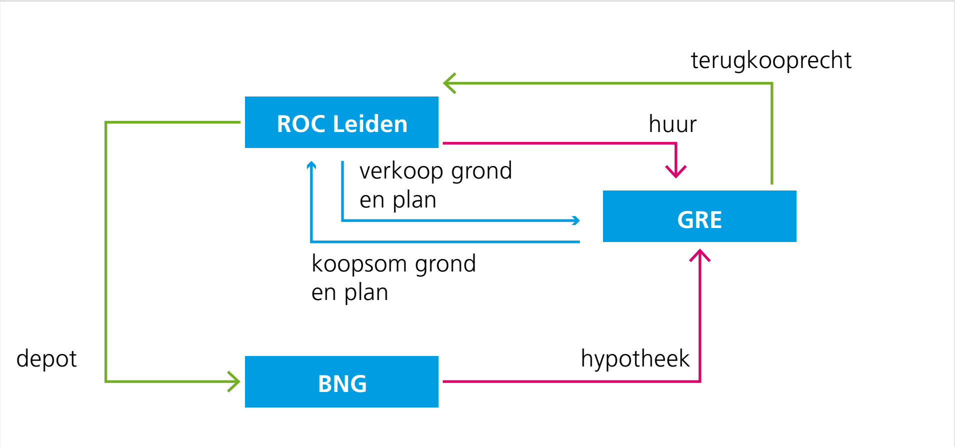
van onderwijskwaliteit.[140] Vanaf de zomer van 2008 worden dan ook gesprekken gevoerd met de CvB-voorzitter over het opstellen van een vaststellingsovereenkomst; in de zomer van 2009 wordt een akkoord bereikt over zijn vertrek.[141] Daarna wordt geworven voor een nieuwe CvB-voorzitter. Het betreft de heer Knigge, die in januari 2010 als lid toetreedt tot het CvB. Overeengekomen wordt dat hij het voorzitterschap oppakt per 1 juli 2010 en dat de heer Van Gaal aansluitend als lid tot april 2011 nog de verantwoordelijkheid draagt voor het nieuwbouwdossier. Uiteindelijk neemt de heer Van Gaal in de zomer van 2011 afscheid.

Eind 2009 stopt de heer Van Rij, na twee termijnen, als voorzitter van de Raad van Toezicht. Hij wordt begin 2010 opgevolgd door mevrouw Halbertsma.

De bouw en financiering van het pand bij het Centraal Station[142]

Op basis van de ervaringen rond het pand LMS wordt besloten de bouw en financiering van het CS-pand anders aan te pakken. Als gevolg van de overeenkomst rond LMS is Green Real Estate echter wel de *preferred supplier*. De Raad van Toezicht wil dat ROC Leiden geen risicodrager wordt in de financiering, bouw én exploitatie van de CS-locatie.[143] De CvB-voorzitter krijgt van de Raad binnen de gestelde kaders de ruimte om met Green tot een onderhandelingsresultaat te komen.[144] Dat wordt vervolgens in juli 2009 bereikt.[145] [146]

Figuur 3.7 Financieringsconstruct CS in schema



140 In haar reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 05-11-2015 heeft mevrouw Heijenrath aangeven dat ze dit beeld niet herkent.

141 Vaststellingsovereenkomst d.d. 04-08-2009.

142 Gebaseerd op brief CvB-voorzitter aan RvT d.d. 23-07-2009.

143 In haar reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 05-11-2015 heeft mevrouw Heijenrath aangegeven dat deze uitgangspunten breed in de organisatie, ook door het CvB, werden onderschreven.

144 Notulen RvT d.d. 24-06-2009.

145 Deelverslag Auditcomissie d.d. 23-10-2009.

146 In zijn reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 04-11-2015 heeft de heer Konickx aangegeven dat "de heer Van Gaal eerder een aantrekkelijker bod van Green Real Estate – door bemiddeling van Konickx € 105 miljoen zonder huurgaranties zie mijn archief – naast zich neer heeft gelegd om vervolgens een per saldo veel onaantrekkelijker bod van Green (...) te accepteren." In zijn gesprek met de commissie d.d. 14-09-2015 heeft de heer Van Gaal aangeven dat: "Konickx op generlei wijze betrokken is geweest bij totstandkoming van de overeenkomst aangaande het pand CS."

ROC Leiden verkoopt in 2009 het bouwplan en de grond voor het pand CS aan Green Real Estate voor € 20 miljoen.[147] Green laat de bouw aansluitend uitvoeren door VolkerWessels. CCL BV is derhalve niet bij de bouw van dit pand betrokken. Green betrekt de financiering voor het pand, waarvan de totale stichtingskosten € 112 miljoen bedragen, van BNG.

Bij de verkoop van de grond en het bouwplan aan Green wordt door ROC Leiden een huurovereenkomst afgesloten; ook wordt een terugkoop*recht* overeenkomen na 20 jaar voor een bedrag van € 118 miljoen. Als onderdeel van de financiering van het pand door BNG verplicht ROC Leiden zich een spaardepot aan te leggen van € 6 miljoen, bij aanvang van de bouw. Rente kan pas worden opgenomen als het bedrag is gestegen tot boven de € 10 miljoen. BNG dwingt het depot af als onderdeel van een PPS-constructie. CvB-voorzitter Van Gaal heeft op dit punt aan de RvT gemeld dat zonder het depot BNG 'slechts' financiering zou regelen voor Green / VolkerWessels en dat dat volgens de BNG-statuten niet zou zijn toegestaan.[148]

In de zomer van 2009 start de bouw van het pand CS. De Raad van Toezicht stemt in oktober 2009 in met de bereikte overeenkomst.[149] De overeenkomst omvat onder meer de afspraak dat ROC Leiden een deel van het verhuurrisico van het pand op zich neemt. In de Auditcommissie Nieuwbouw meldt de heer Van Gaal dat dit nodig was om de beleggingsdeal rond te krijgen.[150] In eerste aanleg lijkt het verhuurrisico geen probleem, omdat de heer Van Gaal goede gesprekken voert met potentieel geïnteresseerden, waaronder een hotelketen en een fitnessbedrijf. CvB-voorzitter Knigge constateert in de zomer van 2011 dat de verhuur niet is gerealiseerd. Hij stuurt aan op het afkopen van het verhuurrisico bij Green; eind 2011 komt er toch weer enig schot in de zaak.[151] Uiteindelijk worden in de loop van 2013 enkele huurcontracten met derde partijen getekend.[152]

147 In haar reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 05-11-2015 heeft mevrouw Heijenrath aangegeven: "CCL/ ROC ontvangt € 20 miljoen voor grond, planontwikkeling en de bouwvergunning CS. Van belang is om hier te vermelden dat de totale kosten die voor de CS locatie gemaakt waren (…) minder dan € 14 miljoen waren en dat er dus een surplus van € 6 miljoen door Green werd betaald."

148 Brief CvB-voorzitter aan RvT d.d. 23-07-2009. In zijn reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 01-11-2015 geeft de heer Leenaars aan dat de stellingname van de heer Van Gaal onjuist is.

149 Notulen RvT 26-10-2009.

150 Notulen Auditcommissie Nieuwbouw d.d. 07-06-2010.

151 Notulen RvT d.d. 06-12-2010; d.d. 20-06-2011; d.d. 10-12-2011.

152 Notulen RvT 11-03-2013; het betreft onder meer contracten met Topaz (hotel) en Fitland.

Oplevering van het pand LMS

In de zomer van 2010 zijn de bouw en financiering van zowel het pand LMS als CS 'onderweg'. In juni 2010 lichten mevrouw Heijenrath en mevrouw Langeraert, naar de commissie begrijpt: op hun initiatief, de nieuwbouwplannen en het financieringsconstruct toe aan ambtenaren op het ministerie van OCW.[153]

In diezelfde periode komt bij ROC Leiden zelf naar voren dat de inhuizing van de betreffende mbo-opleidingen in het pand LMS nog een hele operatie gaat worden; niet alle voorzieningen zijn afdoende op orde. De Raad van Toezicht dringt in oktober 2010 aan op het opstellen van een draaiboek.[154] CvB-voorzitter Knigge stelt een taskforce samen om de punten te inventariseren die nog op orde moeten worden gebracht en een plan van aanpak te maken. Het draaiboek wordt in december 2010 met de Raad besproken.[155] De CvB-voorzitter geeft daarbij aan dat uitgangspunt is dat na de verhuizing het onderwijs goed verloopt; dit impliceert dat nog niet alle ambities gerealiseerd zullen zijn.

Het schort aan de afronding[156]

In het PwC-rapport 'Rollen' wordt geconstateerd dat een aantal zaken rond en in het pand LMS bij oplevering nog niet (volledig) is afgerond, waaronder:

- het opleverniveau van de ruimte voor de supermarkt is te laag;
- het voorplein is nog niet opgeleverd; de toegangsweg tot gebouw en parkeergarage zijn nog niet volgens afspraak aangelegd;
- de negende verdieping is nog niet verhuurd;
- er is nog geen regeling afgesproken van het onderhoud.

Daarnaast is er nog de zogeheten BTW-schade: de belegger verhuurt aan ROC Leiden maar de instelling is niet BTW-plichtig. Er is overeengekomen dat ROC Leiden bij aanvang van de huur de schade in één keer aan Green vergoedt.

Over deze kwesties worden zogeheten Allonges bij de overeenkomst met Green opgemaakt.

153 De commissie is hiervan op de hoogte gesteld door mevrouw Heijenrath in het kader van haar reactie in het hoor & wederhoor d.d. 05-11-2015: "In mei/juni 2010 hebben KHE en mw. Langeraert van Ilfa een presentatie gegeven aan en ter locatie van de directie BVE van het ministerie van OCW om hen de informeren hoe de nieuwbouw van ROC Leiden en het construct in elkaar zaten. Vooraf is deze presentatie afgestemd met dhr. van Gaal en dhr. Knigge. De directie BVE van OCW was positief over onze informatie in een vroeg stadium." Op grond van navraag van de commissie bij mevrouw Langeraert en de directie MBO van het ministerie is bevestigd dat de presentatie heeft plaatsgevonden, en wel op 22-06-2010, in onder meer het bijzijn van de toenmalige plaatsvervangend directeur MBO. Door de huidige directeur MBO van OCW is op 10-11-2015 aan de commissie gemeld: "de presentatie is door betrokkenen vooral ervaren als 'een appèl op de overheid om de gepresenteerde oplossing ook elders te gaan toepassen'. Dezelfde presentatie zou ook in de sector zijn gegeven. Het oordeel dat er gegeven wordt 'dat de directie BVE positief was over het voornemen' werd niet herkend en kan ik ook niet staven aan de hand van enig stuk. (...) Op basis van de op dit moment beschikbare informatie is die stelling niet te onderschrijven." De presentaties zelf zijn door mevrouw Langeraert resp. mevrouw Heijenrath beschikbaar gesteld aan de commissie d.d. 10-11-2015.

154 Notulen RvT d.d. 13-10-2010.

155 Notulen RvT d.d. 06-12-2010.

156 Gebaseerd op PwC-rapport 'Rollen', hoofdstuk 17.

Op 1 juni 2011 wordt het pand LMS opgeleverd. Na de zomervakantie wordt het feitelijk in gebruik genomen. Daarbij ontstaan direct problemen, omdat blijkt dat het gebouw niet is toegesneden op de opleidingen die er in gehuisvest worden. Uitstel van de inhuizing is geen optie omdat de oude panden op dat moment al gedeeltelijk zijn overgedragen aan de gemeente. De CvB-voorzitter meldt dan ook aan de Raad van Toezicht dat "het onderwijs wordt opgepakt en in het nieuwe gebouw wordt geplaatst".[157] Vooral het lesgeven in de open ruimtes valt de docenten zwaar. "Er heerst een beeld dat er 'lesgegeven wordt op de gang'", aldus de constatering in het CvB.[158] In het gebouw zijn diverse aanpassingen nodig die vervolgens in opdracht van CvB-voorzitter Knigge worden uitgevoerd. De kosten hiervan bedragen een kleine € 4 miljoen.[159]

Na oplevering van het pand LMS in de zomer van 2011 spelen de CCL bv's, i.c. de heren Bendervoet, Feunekes en Hottentot, overigens feitelijk geen rol meer in het nieuwbouwproject van ROC Leiden. De heer Bendervoet stopt als bouwdirecteur bij CCL LMS BV; zijn betrokkenheid bij het pand CS is niet nodig omdat de bouw door Green is aanbesteed bij VolkerWessels. De heren Feunekes en Hottentot maken gebruik van hun terugkeergarantie en gaan weer aan de slag bij ROC Leiden; zij worden dan overigens nog niet bij de Kamer van Koophandel als bestuurders uitgeschreven.

Overschrijdingen op LMS

Voor het neerzetten van het pand LMS is aan de inkomstenkant een budget beschikbaar van ruim € 91 miljoen.[160] Dit omvat de € 75,6 miljoen van de verkoop aan Green, de € 13 miljoen die de gemeente betaalt voor het Da Vinci-deel en nog € 2 miljoen toegezegd sleutelgeld van een supermarktketen die heeft aangegeven een deel te willen huren. Uiteindelijk kost de bouw van het pand echter € 106 miljoen, dus € 15 miljoen meer dan begroot.

De overschrijding wordt veroorzaakt door een aantal factoren. Samengevat komen deze op het volgende neer:

- de aanbesteding op de percelen leidt tot hogere aanneemsommen dan verwacht;
- de verkoopprijs van het Da Vinci is niet dekkend voor de gemaakte kosten;
- er zijn vertragingen in het bouwproces mede als gevolg van vergunningverlening, bezwaar- en beroepsprocedures, asbest- en bemalingsproblemen en een fout in het palenplan;
- er worden extra kosten gemaakt voor de parkeergarage in verband met de wel verwachte maar niet gerealiseerde Rijn Gouwe Lijn;
- na oplevering van het pand moeten alsnog kosten worden gemaakt om het geschikt te maken voor onderwijs.

Tekorten komen in beeld

In een vergadering van het College van Bestuur in januari 2011 wordt stilgestaan bij de financiële situatie van ROC Leiden. CvB-lid Van Gaal meldt dat er voor het pand LMS nog een extra budget nodig is van 3 à 4 miljoen. Financieel directeur mevrouw Heijenrath merkt vervolgens op dat er cash flow (=liquiditeit) problemen zijn, in de orde van grootte van € 5 miljoen, die minimaal tot oktober 2011 zullen aanhouden.[161] In maart 2011 wordt

157 Notulen RvT d.d. 20-06-2011.

158 Notulen CvB d.d. 26-09-2011.

159 PwC-rapport 'Rollen', p. 169.

160 De gegevens in dit tekstblok zijn gebaseerd op PwC-rapport 'Rollen', hoofdstuk 15.

161 Notulen CvB d.d. 31-01-2011.

in het CvB geconstateerd dat ROC Leiden afstevent op een onacceptabel exploitatietekort. De Auditcommissie Nieuwbouw wordt in diezelfde maand geïnformeerd over het feit dat het rendement op de depots voor LMS en CS (€ 22 miljoen gezamenlijk) lager uitvalt dan verwacht. In de zomer van 2011 wordt in de Raad van Toezicht gemeld dat de Auditcommissies zich in het najaar zullen buigen over de cashflow problemen.[162]

In het CvB wordt de financiële situatie inmiddels als zorgelijk bestempeld.[163] "ROC Leiden verkeert in zwaar weer."[164] In december 2011 meldt de CvB-voorzitter aan de Raad van Toezicht dat de liquiditeit onder druk staat.[165]

Inspectie signaleert daling liquiditeit

Vanaf 2008 is het financieel toezicht bij de Inspectie van het Onderwijs in opbouw. Voor het toezicht worden signaleringswaarden voor solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit toegepast. Met ingang van 2009 ligt de liquiditeit van ROC Leiden onder de signaleringswaarde van 0,5; in 2010 daalt de liquiditeit naar 0,1.[166] Op basis van het jaarverslag 2009 geldt de instelling volgens de Inspectie dan ook als één van de vijftien risico-instellingen in het mbo.[167]

Opmerkingen van de Commissie bij de signaleringswaarden

In paragraaf 3.1 is het overzicht van de financiële ratio's van ROC Leiden opgenomen. Daarin is gearceerd in welke jaren ROC Leiden onder de signaleringswaarden – zoals geldend voor dat jaar – scoorde. De Commissie maakt daarbij drie opmerkingen.

Ten eerste, de signaleringswaarden als zodanig. Deze norm voor solvabiliteit lag tót 2008 op 0,30 en voor liquiditeit op 0,6. In dat jaar werden op basis van de bevindingen van de commissie-Don de criteria versoepeld, waarbij de grens van solvabiliteit werd verlaagd naar 0,2 en die van liquiditeit naar 0,5. De criteria werden versoepeld om onnodige reservevorming bij schoolbesturen tegen te gaan en investeringen in het onderwijs te stimuleren.

Zouden echter destijds de oorspronkelijke signaleringswaarden zijn toegepast op de jaarcijfers 2008, dan zou ROC Leiden vanaf dat moment al onder de signaleringswaarden hebben gezeten.

Ten tweede: in 2013 is gebleken dat bij ROC Leiden een aanzienlijk verlies moest worden afgeboekt op de nieuwbouw (impairment). Als dit verlies – dat in ieder geval deels bij betrokkenen bekend was – eerder was genomen dan was de solvabiliteitsratio eveneens eerder onder de signaleringswaarde van de Inspectie uitgekomen.

Nog een derde punt: zoals beschreven in paragraaf 3.1 lagen de huisvestingslasten van de instelling vóór 2010 op een lager niveau dan gemiddeld; als in die periode de huisvestingslasten op een gemiddeld niveau waren geweest, waren de rentabiliteitspercentages in eerdere jaren ook navenant lager geweest.

162 Notulen RvT d.d. 20-06-2011.
163 Notulen CvB d.d. 26-09-2011.
164 Notulen CvB d.d. 14-11-2011.
165 Notulen RvT d.d. 10-12-2011.
166 Liquiditeit is de mate waarin een instelling in staat is aan haar direct opeisbare financiële verplichtingen te voldoen.
167 Inspectie van het Onderwijs, *Zelfevaluatie toezicht ROC Leiden 2006-2015,* p. 19.

In november 2011 verricht de Inspectie naar aanleiding van de daling in liquiditeit nader onderzoek bij ROC Leiden. De Inspectie constateert dat de daling kan worden verklaard door de nieuwbouw en dat de liquiditeit binnenkort zal verbeteren door de verkoop van de panden. Er zijn verder geen aanwijzingen voor verhoogd financieel risico. "Op basis hiervan is het aannemelijk dat het ROC Leiden voldoende financieel in control is."[168] [169]

Constateringen van de accountant[170]

In de managementletters over 2008, 2009 en 2010 worden geen specifieke opmerkingen gemaakt over de administratieve organisatie van het nieuwbouwproject.[171]

In de accountantsverslagen over deze jaren wordt wederom opgemerkt dat de overeenkomst rond LMS te beschouwen is als financial lease, inhoudende dat het pand na overdracht op de balans van ROC Leiden blijft staan.

In het verslag over 2008 wordt opgemerkt dat rond LMS sprake is van een tekort van € 7,5 miljoen; het CvB heeft aangegeven dat de opbrengst van CS hoger zal zijn dan de kosten en dat er boekwinst wordt gerealiseerd op de oude panden. Deze constateringen worden in het verslag over 2009 herhaald.

In het accountantsverslag over 2010 – dat is: medio 2011 – geeft de accountant aan dat bij LMS sprake is van een tekort van inmiddels € 12 miljoen. Daarnaast wordt aangegeven dat voor het pand CS huurverplichtingen zijn aangegaan, waardoor het te verwachten resultaat op deze transactie vooralsnog niet kan worden aangegeven.

Samenvatting rolvervulling 2009-2011

In 2008 lopen de spanningen tussen Raad van Toezicht en CvB-voorzitter de heer Van Gaal op.[172] Dit gebeurt mede naar aanleiding van budgetoverschrijdingen op de bouw van LMS. De Raad van Toezicht pleegt een drietal interventies, waarvan de laatste een vergaande is, namelijk het aansturen op het vertrek van de CvB- voorzitter. Het duurt echter meer dan twee jaar voordat partijen het daarover eens zijn en het vertrek feitelijk - medio 2011 - wordt gerealiseerd. In de tussentijd gaat het nieuwbouwproject verder, i.c. met het aangaan van de overeenkomsten rond de bouw van het pand CS.

168 Inspectie van het Onderwijs, 2015.

169 In haar reactie in het kader van het hoor & wederhoord.d. 05-11-2015 tekent mevrouw Heijenrath hierbij aan: "Dit sluit aan bij mijn eigen beeld van de situatie op dat moment. Na 2011 zijn er tegenvallers geweest die betrekking hadden op de nieuwbouw, maar ook beslissingen genomen die niet te rechtvaardigen zijn door de onvolkomenheden rondom de nieuwbouw maar wel als zodanig gepresenteerd en benoemd worden (…)."

170 Gebaseerd op KPMG managementletter d.d. 29-05-2009 & verslag d.d. 11-06-2009; KPMG managementletter d.d. 27-05-2010 & verslag d.d. 07-06-2010; KPMG managementletter d.d. 27-05-2011 & verslag d.d. 10-06-2011.

171 In de reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 06-11-2015 heeft KPMG hierbij opgemerkt dat: "geen specifieke opmerkingen over de administratieve organisatie van het nieuwbouwproject zijn gemaakt omdat de AO/IB in zijn algemeenheid voldeed aan de daaraan te stellen eisen, mede door de intensieve betrokkenheid van het CvB en de directeur F, O en C alsmede het regelmatige overleg met de Audit Commissie Nieuwbouw hetgeen ook in de accountantsverslagen 2008 t/m 2010 is vermeld."

172 In haar reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 05-11-2015 geeft mevrouw Heijenrath aan dat zij zich niet in dit beeld herkent.

Extern financieel adviseur mevrouw Langeraert ondersteunt in deze periode CvB-voorzitter Van Gaal bij het rondkrijgen van de deal met Green en BNG rond het pand CS. Financieel directeur Heijenrath is daar wederom zijdelings bij betrokken.

CvB-lid mevrouw Jas is in het eerste deel van deze fase nog betrokken bij de besluitvorming op niveau van het CvB. Na het aantreden van de heer Knigge wijzigt dat. Mevrouw Jas verlaat ROC Leiden feitelijk eind 2010, formeel in het voorjaar van 2011.

Na binnenkomst in 2010 constateert de nieuwe CvB-voorzitter de heer Knigge, na diverse inventarisaties, dat ROC Leiden kampt met diverse forse onderwijsinhoudelijke en financiële problemen. In het najaar van 2011 wordt duidelijk dat ROC Leiden in zwaar weer verkeert.

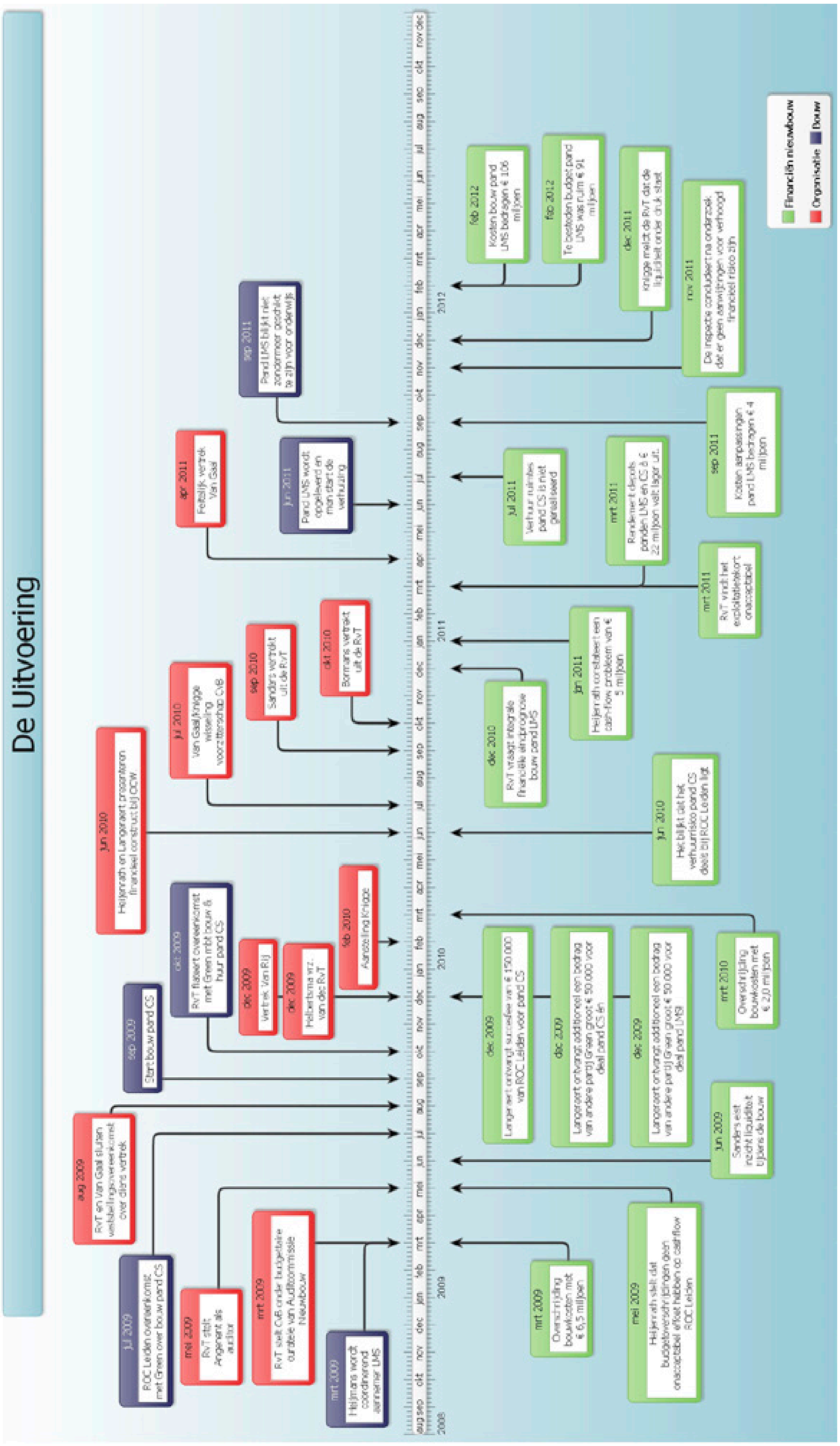
De accountant herhaalt in deze periode de stellingname dat het pand LMS na oplevering moet worden geactiveerd op de balans; tevens signaleert de accountant een oplopend tekort op LMS en dat het te verwachten resultaat op het pand CS ten gevolge van aangegane huurverplichtingen vooralsnog niet kan worden aangegeven.

In deze periode signaleert de Inspectie van het Onderwijs een daling van de liquiditeitspositie van ROC Leiden. Op grond daarvan wordt het aangewezen als een risico-instelling. Vervolgens wordt nader onderzoek verricht; dat wijst uit dat er geen aanwijzingen zijn voor verhoogd risico.

Het ministerie van OCW is in deze fase niet bij de besluitvorming over de huisvesting van ROC Leiden betrokken.[173]

173 In haar reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 05-11-2015 merkt mevrouw Heijenrath hierbij op: "In mei/juni 2010 hebben KHE en mw. Langeraert van Ilfa een presentatie gegeven aan en ter locatie van de directie BVE van het ministerie van OCW om hen de informeren hoe de nieuwbouw van ROC Leiden en het construct in elkaar zaten. Vooraf is deze presentatie afgestemd met dhr. van Gaal en dhr. Knigge. De directie BVE van OCW was positief over onze informatie in een vroeg stadium." Zie voorts voetnoot 153.

Figuur 3.8: besluitvormingsproces nieuwbouw 2009-2011



3.5 De bijsturing 2012-2014

Begin 2012 meldt CvB-voorzitter Knigge aan het ministerie van OCW dat er liquiditeitsproblemen zijn. Er volgt verscherpt toezicht van de Inspectie van het Onderwijs. Getracht wordt vervolgens om de financiële arrangementen met BNG en Green Real Estate zo te wijzigen dat ROC Leiden weer verder kan. Eind 2013 wordt hiertoe in twee fasen een *Letter of intent* overeengekomen. De minister van OCW besluit begin 2014 nader onderzoek te laten verrichten. Het onderzoek wordt vanuit ABDTOPconsult geleid door de heer Van der Steenhoven.[174] Eind 2014 lopen de spanningen tussen Raad van Toezicht en CvB-voorzitter Knigge op; het vertrouwen wordt opgezegd en er komt een interim-bestuurder.

Onduidelijkheid rond de activering van het pand LMS op de balans

Het pand LMS wordt in de zomer van 2011 opgeleverd. Zoals hiervoor opgemerkt, is in de loop van 2008 de accountant van KPMG van mening dat het pand LMS na oplevering geactiveerd moet worden op de balans, en aansluitend boekhoudkundig dient te worden afgeschreven. Dit wordt in de loop van 2012 een issue naar aanleiding van de jaarrekening 2011.

KPMG stelt in 2008 een concept-memo over dit onderwerp op gericht aan financieel directeur mevrouw Heijenrath.[175] Daarin wordt gesteld dat sprake is van *financial lease* van het pand LMS en dat het na oplevering dient te worden geactiveerd op de balans en vervolgens boekhoudkundig te worden afgeschreven. Aan ROC Leiden wordt in het concept-memo de keuze gelaten voor een traditionele wijze van afschrijven dan wel voor een componentenmethode. KPMG neemt over de zienswijze rond de activering vanaf 2007 een passage op in de accountantsverslagen.[176] Voorts komt het punt mondeling aan de orde in de Raad van Toezicht en in de Auditcommissie Financiën.[177]

Financieel directeur mevrouw Heijenrath heeft naar aanleiding van het PwC-rapport opgemerkt dat zij inderdaad van het KPMG-standpunt op de hoogte was. Zij heeft bevestigd in 2008 en 2011 met KPMG contact te hebben gehad over de wijze van afschrijving, waarover zij blijkens PwC-rapport met KPMG van mening verschilde.[178] [179]

In het PwC-rapport 'Rollen' wordt door voormalig RvT-leden opgemerkt dat zij dit punt niet zo expliciet in het vizier hebben gehad. In haar gesprek met de commissie heeft mevrouw Halbertsma aangegeven dat het punt niet als zodanig op de agenda van de Raad heeft gestaan. Door toenmalig CvB-voorzitter de heer Van Gaal is aan de PwC-onderzoekers gemeld dat het standpunt van de accountant inzake de activering

174 Opdrachtformulering onderzoek ROC Leiden van OCW aan ABDTOPconsult d.d. 14-02-2014.

175 In de reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 06-11-2015 heeft KPMG aangegeven: "het concept-memo van KPMG in 2008 was een document voor overleg met ROC Leiden. Het definitieve document is in 2012 afgerond en is in ons controledossier opgenomen. Het definitieve memorandum is daarom niet bij ROC Leiden beschikbaar."

176 Zie de accountantsverslagen over de jaren 2007-2010 d.d. 17-06-2008, 11-06-2009, 07-06-2010, 10-06-2011.

177 Notulen RvT 26-06-2008; notulen Auditcommissie Financiën d.d. 11-06-2009.

178 Gebaseerd op het PwC-rapport 'Rollen', hoofdstuk 18.

179 In de reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 06-11-2015 heeft KPMG gemeld: "wij zijn ons niet bewust van een verschil van inzicht met mevrouw Heijenrath over afschrijvingen."

– ondanks onder meer vermelding in de accountantsverslagen en bespreking in RvT in juni 2008 - hem nooit heeft bereikt; als de heer Van Gaal het wel had geweten dan zou hij naar eigen zeggen de deal niet zo zijn aangegaan.[180] [181]

Invulling van de financiële functie

Met ingang van 2010 vervangt vanuit KPMG de heer Maranus, de heer Barg als accountant. In het najaar van 2012 stapt ROC Leiden over op Ernst&Young (EY) als de instellingsaccountant. De laatste jaarrekening die nog door KPMG wordt gecontroleerd betreft die van 2011.

Vanaf 1 januari 2012 vervult mevrouw Heijenrath de functie van concern controller; eind 2012 vertrekt zij bij ROC Leiden. Aansluitend is de heer Baatenburg de Jong de directeur Bedrijfsvoering. De functie van concern controller wordt niet per direct ingevuld.

CvB-voorzitter Knigge stuurt in de zomer van 2012 aan op ontbinding van de overeenkomst met het bureau Ilfa, i.c. de inzet van financieel adviseur mevrouw Langeraert. Deze wordt eind 2012 beëindigd.[182]

In de loop van 2013 dringt de Raad van Toezicht, mede op basis van de managementletter 2012 van EY, aan op versterking van de financiële functie.[183] Eind 2013 is dit echter nog niet gebeurd; de RvT dringt nogmaals aan, dit keer op het aanstellen van een concerncontroller.[184] [185]

Melding van de problemen aan de Raad van Toezicht en aan OCW

Begin 2012 bespreekt CvB-voorzitter de heer Knigge in de Auditcommissie en de Raad van Toezicht de liquiditeitscrisis waarin ROC Leiden verkeert.[186] Geconstateerd wordt dat de instelling op korte termijn aanvullend krediet van € 10 à € 12 miljoen nodig heeft, dat het financieringsarrangement moet worden aangepast en dat daarover met BNG en Green in overleg wordt getreden.

Om het acute liquiditeitsprobleem te verhelpen worden twee nieuwe kredietovereenkomsten aangegaan, één met BNG voor €10 miljoen en één met de Deutsche Bank voor €5 miljoen.[187]

180 Gebaseerd op PwC-rapport ‘Rollen’, p. 171.

181 In de reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 06-11-2015 heeft KPMG aangegeven dat het opvallend is dat RvT-leden alsmede de CvB-voorzitter stellen onvoldoende weet te hebben gehad van het feit dat ná afronding van LMS het gebouw op de balans van ROC Leiden blijft, aangezien dit mede in en naar aanleiding van accountantsverslagen is gecommuniceerd met RvT en CvB-voorzitter.

182 Notulen CvB d.d. 11-06-2014; notulen AC Nieuwbouw & Financiën d.d. 28-11-2012; tevens gebaseerd op PwC-rapport ‘Rollen’ p. 212.

183 Notulen AC Nieuwbouw & Financiën d.d. 30-05-2013.

184 Notulen RvT d.d. 26-09-2013.

185 In de reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 06-11-2015 heeft EY gemeld: “Ook in de managementletter 2014 heeft EY aanbevelingen gedaan inzake de inrichting van de financiële functie. Wel waren er toen enkele verbeteringen in gang gezet en lag er een blauwdruk voor de verdere inrichting.”

186 Notulen AC Financiën & Nieuwbouw, d.d. 07-02-2012; notulen RvT d.d. 08-03-2012.

187 PwC-rapport ‘Onderzoek, p. 18.

In het voorjaar van 2012 meldt de CvB-voorzitter aan OCW, i.c. de directeur-generaal Hoger onderwijs, Beroepsonderwijs, Wetenschap en Emancipatie de heer Roborgh, dat er financiële problemen zijn. De heer Roborgh wordt in de zomer van 2012 in verband met zijn pensionering opgevolgd door de heer Schutte.

Verscherpt Inspectietoezicht

In juli 2012 wordt ROC Leiden onder verscherpt toezicht van de Inspectie van het Onderwijs geplaatst. Dit gebeurt naar aanleiding van het signaal van de heer Knigge aan de heer Roborgh. De Inspectie vraagt van ROC Leiden een integraal verbeterplan per 1 oktober 2012. De ernst van de situatie is dan al duidelijk; in oktober 2012 vindt een gesprek plaats tussen ROC Leiden en de minister van OCW Van Bijsterveldt.[188]

ROC Leiden maakt begin 2013 onderdeel uit van een Inspectie-onderzoek naar mbo-instellingen die financiële problemen kennen gerelateerd aan huisvesting, waarover de Inspectie in het voorjaar van 2013 rapporteert. ROC Leiden figureert in het rapport als één van de elf cases (zie tekstkader).

ROC Leiden is onderdeel van Inspectie-onderzoek huisvesting in het mbo

"De onderwijsinstelling staat in 2012 onder aangepast toezicht vanwege liquiditeitsproblemen veroorzaakt door verplichtingen uit investeringen en huisvestingscontracten. De onderwijsinstelling heeft alle bestaande huisvesting verkocht en vervangen door twee nieuwe omvangrijke en dure onderwijslocaties. De hier gekozen publiekprivate financieringsconstructie voor één van de onderwijslocaties is complex en eenzijdig financieel nadelig voor de onderwijsinstelling. Deze constructie heeft een zeer grote invloed op de solvabiliteit van de instelling. De gerealiseerde huisvesting is niet gebaseerd op een meerjarenprognose ten aanzien van de ontwikkeling in het aantal deelnemers. Bij beide locaties is sprake van overcapaciteit. Daarnaast is in de nabije toekomst in de directe omgeving nieuwbouw gepland door een andere mbo-instelling. Dit kan op korte termijn waardedrukkend zijn voor het huidige nieuwe vastgoed en daarmee ook invloed hebben op de solvabiliteit.
In lijn met de richtlijnen voor de jaarverslaggeving is taxatie, gericht op een actuele grondslag zoals bedrijfswaarde of opbrengstwaarde, van belang voor het vastgoed waaraan de onderwijsinstelling een andere bestemming heeft gegeven of gaat geven."[189]

In datzelfde voorjaar maakt de Inspectie bij ROC Leiden ook de balans op van de onderwijskwaliteit in de zogeheten 'Staat van de instelling'.[190] De Inspectie komt tot verontrustende constateringen. De kwaliteit van het onderwijs is bij ROC Leiden onvoldoende geborgd.

In het voorjaar van 2013 dringt de Inspectie aan op taxatie van het pand LMS. Uit de taxatie volgt een marktwaarde op peildatum 1 juli 2013 van € 47 miljoen.[191] Ook moet,

188 Gebaseerd op de zelfevaluatie van de Inspectie van het Onderwijs, 2015, i.h.b. p. 21-23. In haar reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 05-11-2015 heeft de Inspectie aangegeven: "Relevant (…) is dat dit gesprek plaatsvond op initiatief van de inspectie, als escalatiestap, omdat eerdere gesprekken van de inspectie met ROC Leiden niet tot het gewenste resultaat hadden geleid. Relevant is voorts dat de inspectie bij het gesprek aanwezig was."

189 Inspectie van het Onderwijs, 2013, p. 23.

190 Inspectie van het Onderwijs, 2015, p. 20.

191 Gebaseerd op PwC-rapport 'Rollen', p. 176.

rekening houdende met de bedrijfswaarde, worden afgeboekt op de waarde van het pand in de jaarrekening (impairment). Omdat dit zou leiden tot een aanzienlijk negatief eigen vermogen voor ROC Leiden, wordt in de zomer van 2013 uitstel gevraagd voor het indienen van de jaarrekening 2012. De Inspectie verleent vervolgens in drie fasen uitstel:

- Eerst tot 1 oktober 2013, met daarbij de eis dat ROC Leiden, Green en BNG om de tafel gaan over een *letter of intent* tot aanpassing van het financieringsarrangement (zie ook hierna).
- Als het rondkrijgen van de afspraken langer nodig blijkt te hebben, verlengt de Inspectie het uitstel tot indienen van de jaarrekening vervolgens tot 1 november 2013.
- Ten slotte wordt in november 2013 nogmaals uitstel verleend tot 31 januari 2014, waarmee een acuut technisch faillissement wordt voorkomen.[192]

In deze periode vindt zeer intensief contact en overleg tussen ROC Leiden en de Inspectie plaats. Hoofdinspecteur de heer Steur heeft in een gesprek met de commissie aangegeven dat hierbij de gezamenlijke insteek was om BNG en Green aan te zetten tot aanpassing van het financiële construct, waarbij de Inspectie zich feitelijk in de positie van bemiddelaar bevond. Mevrouw Halbertsma heeft dit beeld in haar gesprek met de commissie bevestigd.

Ook het ministerie van OCW is in deze periode nauw bij de gang van zaken betrokken.[193] De Inspectie stuurt in deze periode in totaal tien ambtsberichten over de financiële problematiek bij ROC Leiden naar het ministerie. De commissie verwijst hiervoor naar de zelfevaluatie-rapportage van de Inspectie die is opgenomen in Bijlage I.2.

192 In haar reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 05-11-2015 geeft de Inspectie de volgende toelichting: “Alles was er destijds op gericht om de contracten door middel van een Letter of intent aan te passen. Aanpassing van de contracten zou dan daarna volgen. Beoogd werd een zodanige aanpassing van de financial leaseconstructie dat hierdoor het gebouw Lammenschans volledig van de balans zou verdwijnen. Een impairment van het gebouw zou dan geen invloed meer hebben op balans en eigen vermogen en dus het risico van faillissement wegnemen. ROC Leiden heeft er meermalen op gewezen dat deze uitkomst in de besprekingen met BNG en Green zeer dichtbij was.”

193 Gebaseerd op PwC-rapport ‘Rollen’, p. 182, waaruit blijkt dat de heer Knigge communiceert met mevrouw Halbertsma over het contact dat hij onderhoudt met DG de heer Schutte.

Diverse onderzoeken

In 2013 en 2014 wordt in het kader van de gebleken financiële problematiek het initiatief genomen tot een aantal onderzoeken. Niet alle onderzoeken worden in gang gezet respectievelijk afgerond:[194]

- In de zomer van 2013 geeft CvB-voorzitter Knigge aan Ernst&Young de opdracht de gang van zaken rond de besluitvorming aangaande de huisvesting, in het bijzonder de financieringsconstructie voor het pand LMS in kaart te brengen. Niet alle betrokkenen zijn bereid aan het onderzoek mee te werken. Het onderzoek is door het CvB in maart 2014 stopgezet.[195]

- In het kader van de controle op de jaarrekening 2012 is door EY overwogen een zogeheten COS 240 onderzoek in te stellen, oftewel een onderzoek naar het risico van fraude.[196] In overleg met het CvB is begin 2014 besloten dit niet te doen omdat het pand LMS in de boeken reeds was afgewaardeerd en de inbaarheid van een vordering op derde partijen nihil werd geacht.

- De Inspectie van het Onderwijs adviseert de minister eind 2013 een onderzoek in gang te zetten naar het bestuurlijk handelen.[197] Het onderzoek kan later mogelijk een basis vormen tot het doen van een ministeriële aanwijzing aan ROC Leiden. De opdracht wordt begin 2014 ook door de minister aan de Inspectie verstrekt. Omdat enige tijd later echter het onderzoek begint vanuit ABDTOPconsult en er mogelijk overlap kan optreden, verzoekt de minister de Inspectie het onderzoek naar het bestuurlijk handelen uit te stellen.

- Begin 2014 geeft de minister van OCW opdracht aan ABDTOPconsult, i.c. de heer Van der Steenhoven, onderzoek te doen naar de financiële positie van ROC Leiden. Het resulteert in adviezen van de heer Van der Steenhoven die hij baseert op drie rapportages van PwC.[198]

194 Gebaseerd op het PwC-rapport ‘Rollen’, hoofdstuk 20 en op de zelfevaluatie-rapportage van de Inspectie, 2015.

195 In zijn reactie in het kader van het hoor & wederhoor heeft de heer Knigge aangegeven dat dit is gebeurd na overleg met de RvT omdat PwC deze thematiek in een groter geheel mee zou nemen. In de reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 06-11-2015 heeft EY dit bevestigd.

196 In het kader van het hoor & wederhoor heeft EY aangegeven dat dit onjuist is. De commissie wijst er op dat In het PwC-rapport ‘Rollen’ op p. 202, alinea 949 staat dat: “De heer Verschoor deelt mede dat ihkv de controle van de jaarrekening 2012 is overwogen of de aanleiding tot dit onderzoek zou moeten leiden tot het instellen van een COS 240 onderzoek. Hierbij is overwogen welke impact eventuele bevindingen zouden kunnen hebben op de jaarrekening 2012 van ROC Leiden.” In de reactie op het rapport van de commissie geeft EY vervolgens aan: “Er was echter i.c. geen sprake van een a) noodzakelijk in gang te zetten onderzoek op grond van NV COS 240 of een b) voorgenomen en niet afgerond onderzoek op grond van NV COS 240.”

197 In zijn reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 05-11-2015 geeft de heer Schutte aan: “Dit staat niet in een ambtsbericht vermeld en is ook niet op een andere manier schriftelijk kenbaar gemaakt aan OCW. Ook na navraag gedaan te hebben bij de inspectie kan geen schriftelijk stuk overhandigd worden waarin dit advies staat.” De commissie baseert zich in deze op de zelfevaluatie van de Inspectie, 2015 (zie bijlage).

198 Het betreft de rapportages: *Onderzoek en ondersteuning financiële problematiek Leiden fase 1* resp. *fase 2*, d.d. 10-02-2014 resp. 30-07-2014; en *ROC Leiden, bijzonder onderzoek inzake rollen, verantwoordelijkheden en belangen* d.d. 11-02-2015.

Letters of intent 2013[199]

In september 2013 komen ROC Leiden, Green Real Estate en BNG overeen in gezamenlijkheid te gaan kijken naar aanpassing van het financieringsconstruct voor het pand LMS. Dit wordt op papier gezet in een brief, die wordt aangeduid als de eerste *letter of intent*. De brief met intenties is voor de Inspectie reden om uitstel te verlenen voor het indienen van de jaarrekening tot 1 november 2013.

De besprekingen gaan vervolgens verder en monden eind oktober 2013 uit in een tweede letter of intent. Deze bevat onder meer de afspraak dat de terugkoopplicht wordt beperkt tot enkel de onderwijsruimten van het pand, maar dat tegelijkertijd ROC Leiden wel per 2016 huur gaat betalen voor de – nog leegstaande, casco opgeleverde – 9e verdieping van het pand. De onderwijsruimten die ROC Leiden in 2031 terugkoopt, zullen tevens direct weer aan Green worden verkocht ('back to back'), waarna ROC Leiden de onderwijsruimten weer gaat huren van Green voor 10 jaar. Een deel van de depots wordt door BNG vrijgegeven zodat ROC Leiden de BTW-schade aan Green kan vergoeden en er enige ruimte komt voor investeringen in onderwijskwaliteit.

Over met name de tweede letter of intent ontstaat wrijving tussen CvB-voorzitter Knigge en de Raad van Toezicht. De brief bevat namelijk de zinsnede dat deze op hoofdlijnen akkoord is bevonden door de Raad, hetgeen op dat moment niet het geval is aangezien deze nog niet aan de RvT is voorgelegd. In november en december 2013 leidt dit tot een aantal evaluerende gesprekken. De CvB-voorzitter voert tevens begin 2014 diverse één op één gesprekken met RvT-leden. In maart 2014 vraagt hij aan de Raad of er voldoende vertrouwen is om verder te gaan. Op dat moment wordt geconstateerd dat dat zo is.[200]

Constateringen van de accountant

In de managementletter over 2011 – medio 2012 – wordt door de accountant KPMG geconstateerd dat de bezetting van de financiële functie beperkt is, zeker in relatie tot de complexe financiële issues die er spelen. Er is volgens de accountant te weinig capaciteit en kwaliteit aanwezig op de financiële functie. Daardoor is er te weinig inzicht en is er een verhoogde kans op financiële verrassingen.[201] In het accountantsverslag over 2011 wordt aandacht gevraagd voor versterking van de financiële functie. Over de nieuwbouw signaleert de accountant in datzelfde verslag dat de overschrijding op LMS inmiddels is opgelopen tot € 16,8 miljoen. Opgemerkt wordt dat het pand inclusief de overschrijdingen op de balans worden geactiveerd. Tevens wordt opgemerkt dat het te realiseren resultaat op CS eigenlijk nog niet kan worden ingeschat omdat de verhuur nog niet is gerealiseerd.[202]

De managementletters en accountantsverslagen over 2012 en verder worden opgesteld door EY. In deze stukken gaat het in belangrijke mate over de financiële organisatie rond en de gevolgen van het nieuwbouwproject.[203]

199 Gebaseerd op PwC-rapport 'Rollen', hoofdstuk 19.

200 Notulen RvT d.d. 11-03-2014.

201 KPMG managementletter d.d. 28-06-2012.

202 KPMG accountantsverslag d.d. 28-06-2012.

203 EY managementletters d.d. 17-05-2013; 22-01-2014 en 16-03-2015; EY accountantsverslagen d.d. 03-04-2014; 18-06-2014 en Rapportage inzake werkzaamheden inzake halfjaarcijfers 2014 d.d. 19-11-2014.

Komst regisseur

Eind 2013 verandert de verhouding tussen ROC Leiden en de Inspectie. Er is dan inmiddels een tweede letter of intent, maar de jaarrekening 2012 is er nog steeds niet. De Inspectie adviseert de minister van OCW om in te grijpen en draagt de casus daarmee over aan het ministerie. De Inspectie stelt ten eerste voor "een 'troubleshooter' aan te stellen: iemand die handelingsbevoegd (is) naast de voorzitter van het College van Bestuur. Dit zou de mogelijkheden om voldoende snel en escalerend te handelen vergroten." Ten tweede is het voorstel van de Inspectie tevens "een onderzoek te starten naar het bestuurlijk handelen van ROC Leiden, als basis voor een mogelijke aanwijzing van de minister in een volgend stadium."[204] Het instrument van de aanwijzing kan vanaf 1 januari 2014 worden gehanteerd omdat het per die datum in de Wet educatie en beroepsonderwijs is opgenomen.[205] Onderzoek van en rapportage door de Inspectie dient aan benutting van het instrument ten grondslag te liggen. De minister vraagt de Inspectie het onderzoek naar bestuurlijk handelen te starten.

Eind december 2013 legt het ministerie tevens contact met ABDTOPconsult, i.c. de heer Van der Steenhoven. In het gesprek met de commissie heeft laatstgenoemde aangegeven dat het ministerie hem namens de minister verzocht polshoogte te gaan nemen bij ROC Leiden omdat er aanwijzingen waren dat de instelling niet meer aan de verplichtingen kon voldoen.[206] Directeur-generaal de heer Schutte heeft in het gesprek met de commissie aangegeven dat contact werd opgenomen met de heer Van der Steenhoven omdat de Inspectie het financieel construct onvoldoende doorgrondde; tevens was de wens van OCW om oplossingen te zoeken langs de lijn van 'macrodoelmatigheid', dat wil zeggen: het geheel van het mbo-opleidingenaanbod in de regio nader te bezien.[207]

Formeel vraagt de minister echter begin 2014 ABDTOPconsult, i.c. de heer Van der Steenhoven "onderzoek te doen naar de financiële positie van ROC Leiden op middellange termijn om te bezien of de continuïteit van kwalitatief goed onderwijs bij ROC Leiden voldoende is geborgd. Daarbij zal ook gekeken moeten worden naar aspecten die hiermee verband houden zoals verschillende rollen, belangen, verantwoordelijkheden van diverse betrokken partijen bij de besluitvorming over de financiering van ROC Leiden."[208]

In lijn met de formele opdracht zet de heer Van der Steenhoven met inzet van PwC een onderzoek in gang naar de financiële problematiek bij ROC Leiden en naar de vraag of de afgesloten *Letter of intent* daarvoor een oplossing biedt. In het gesprek met de commissie heeft hij aangegeven dat hij merkte dat bij de instelling al diverse onderzoeken liepen (zie tekstkader hiervoor). Hij adviseerde het ministerie dan ook de Inspectie te verzoeken het onderzoek naar bestuurlijk handelen (tijdelijk) stop te zetten.[209]

204 Inspectie van het Onderwijs 2015, p. 22.
205 Het betreft artikel 9.1.4a WEB; *Stb.* 2013, 558.
206 Gesprek met dhr. Van der Steenhoven, d.d. 29-09-2015.
207 Gesprek met dhr. Schutte, d.d. 14-09-2015.
208 Brief OCW inzake opdrachtformulering onderzoek ROC Leiden, d.d. 14-02-2014.
209 Gesprek met dhr. Van der Steenhoven, d.d. 29-09-2015.

Uit de zelfevaluatie-rapportage van de Inspectie maakt de commissie op dat dit verzoek begin 2014 de Inspectie heeft bereikt en dat de Inspectie dit verzoek inwilligde.[210]

Overigens is begin 2014, bij aanvang van het PwC-onderzoek, voor het CvB en de RvT van ROC Leiden de strekking van de opdracht aan de heer Van der Steenhoven niet in alle opzichten even duidelijk.[211] [212] In een gesprek met de commissie heeft RvT-voorzitter mevrouw Halbertsma aangegeven dat met haar niet is overlegd – noch door OCW noch door de heer Van der Steenhoven – over inhoud en uitvoering van de opdracht.[213] [214]

De commissie constateert dat de feitelijke rol van de heer Van der Steenhoven in de loop van 2014 verschuift. Dit gebeurt mede naar aanleiding van het onderzoeksrapport van PwC *Onderzoek en ondersteuning financiële problematiek ROC Leiden* dat in de zomer van 2014 wordt opgeleverd.[215] Daarin wordt geconstateerd dat de overeengekomen *Letter of intent* uit november 2013 niet afdoende is: "de continuïteit is met name afhankelijk van de verkoop van Leidsedreef en van continuering van de kredietfaciliteiten, alsmede het beoogde uitstel op de aflossing van deze faciliteiten conform LOI. De financiële continuïteit is daarmee onzeker. Indien de kredietfaciliteiten worden ingetrokken is ROC Leiden niet in staat aan haar verplichtingen te voldoen."[216]

210 Ontleend aan zelfevaluatie Inspectie, p. 22. In haar reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 05-11-2015 merkt de Inspectie op dat het ging om uitstel van het onderzoek, niet om het stopzetten ervan: "het uitstel van het onderzoek gebeurde uiteindelijk op verzoek van de minister." In zijn reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 05-11-2015 geeft de heer Schutte over dit punt onder meer aan: "De tijdsdruk in combinatie met de onderzoeken van dhr. Van der Steenhoven hebben er voor gezorgd dat besloten is om het onderzoek te hervatten wanneer dhr. Van der Steenhoven zijn onderzoeken afgerond zou hebben. Dit is geadviseerd door dhr. Van der Steenhoven en vervolgens besproken op 2 april 2014 tussen OCW, de inspectie en dhr. Van der Steenhoven. In de notulen van dit overleg (…) is te lezen dat dhr. Van der Steenhoven en de inspectie het eens zijn over het on hold zetten van het onderzoek van de inspectie (…)."

211 Notulen RvT d.d. 20-01-2014.

212 In zijn reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 05-11-2015 geeft de heer Schutte hierbij aan dat er "geen verschillende interpretaties zijn van de opdracht aan de heer Van der Steenhoven: Onderzoek naar de financiële positie ROC Leiden; Bezien of continuïteit kwalitatief goed onderwijs op termijn voldoende is geborgd. Daarbij moet ook gekeken worden naar de macrodoelmatigheid in de Leidse regio. Onderzoek naar rollen, belangen en verantwoordelijkheden van diverse betrokken partijen bij de besluitvorming over de financiering. Wel is er logischerwijs een ontwikkeling in zijn rol in de tijd." De commissie constateert dat in de formele opdracht aan ABDTOPconsult, welke conform aan de RvT van ROC Leiden is gestuurd, louter sprake is van een onderzoeksrol.

213 Gesprek met mw. Halbertsma d.d. 09-09-2015.

214 In zijn reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 05-11-2015 geeft de heer Schutte hierbij aan: "Dit beeld herkennen wij niet. Allereerst is er kort na het overleg van DG Schutte met dhr. Van der Steenhoven op maandag 23 december door DG Schutte telefonisch contact geweest met zowel de RvT (mevrouw Halbertsma) als CvB van (dhr Knigge) van ROC Leiden om hen te informeren over de aard van de opdracht van de minister aan dhr. Van der Steenhoven. Uit de email dhr. Knigge aan DGHBWE van 14 januari 2014 komt ook naar voren dat er contact is geweest (..). Ook is er mailcontact geweest met mevrouw Halbertsma hierover (…). Daarnaast is er zeer regelmatig telefonisch contact tussen de verschillende betrokkenen."

215 In haar reactie in het kader van het hoor & wederhoor heeft mevrouw Heijenrath aangegeven: "Dhr. van der Steenhoven heeft toegezegd aan mw. Jas dat de CvB leden (mw. Jas en dhr. van Gaal) het integrale concept rapport te lezen zouden krijgen voordat het officieel werd. In een eerder stadium waren delen van het rapport aan betrokkenen gestuurd. Dit integrale rapport is nooit aan het toenmalige CvB voorgelegd en desondanks toch aan de Tweede Kamer gestuurd."

216 PwC-rapport 'Onderzoek', p. 7.

In het gesprek met de commissie heeft de heer Van der Steenhoven aangegeven dat hij – met instemming van de RvT – in de zomer van 2014 gesprekken aan is gegaan met BNG en Green over hernieuwde wijziging van het financieel construct.[217] [218] De commissie constateert dat daarmee zijn rol veranderde in de richting van adviseur annex mede-bestuurder van de instelling.

Vertrek CvB-voorzitter Knigge

In de tweede helft van 2014 ontstaat een meer definitieve vorm van verwijdering tussen de RvT en CvB-voorzitter Knigge. Eén en ander spitst zich onder meer toe op – in de ogen van de RvT – het gebrek aan voortgang op het versterken van de financiële functie. In deze periode is overigens mevrouw Halbertsma als RvT-voorzitter opgevolgd door de heer Van Leeuwen. In oktober 2014 wijst de RvT de heer De Jong aan als interim CvB-voorzitter; de relatie met de heer Knigge wordt beëindigd.

Samenvatting rolvervulling 2012-2014

Het CvB probeert in deze periode het tij te keren en meldt de problematiek bij het ministerie van OCW. In eerste aanleg lijkt dat te lukken, aangezien mede onder druk van de Inspectie van het Onderwijs rond het vaststellen van de jaarrekening 2012, Green en BNG bereid lijken tot aanpassing van het financieel construct voor LMS. Eind 2013 ontstaan juist rond de gang van zaken rond deze *letters of intent* spanningen tussen de RvT en de CvB-voorzitter. In 2014 krijgen de ontwikkelingen een nieuwe wending, als OCW een opdracht verstrekt aan ABDTOPconsult.

Extern financieel adviseur mevrouw Langeraert speelt dan geen rol meer; de samenwerking met haar bureau wordt namelijk door CvB-voorzitter Knigge eind 2012 beëindigd. Ook financieel directeur mevrouw Heijenrath vertrekt in deze periode bij ROC Leiden.

In deze periode – namelijk in de loop van 2012 – wisselt ROC Leiden ook van accountant. KPMG maakt plaats voor EY. KPMG heeft dan al gesignaleerd dat de financiële functie van het roc versterking behoeft. Dit punt wordt aansluitend ook door EY benadrukt.

De Inspectie van het Onderwijs is nog tot eind 2013 vrij intensief bij de casus betrokken. Daarna wordt de casus overgedragen aan OCW[219], dat deze feitelijk belegt bij de heer Van der Steenhoven. Deze zet een aantal onderzoeken in gang maar verzoekt tevens

217 Gesprek met dhr. Van der Steenhoven, d.d. 29-09-2015.

218 In zijn reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 06-11-2015 en overigens separaat in een brief d.d. 14-10-2015 heeft de heer Van der Steenhoven de verlening en uitvoering van de opdracht toegelicht. Daarin geeft hij aan dat in de eerste periode tot mei 2014 het zwaartepunt lag bij de onderzoeksrol. “Dit zwaartepunt werd verlegd van voornamelijk onderzoeker naar iets meer adviseur in de fase vanaf eind mei 2014. Het overnemen door de opdrachtgever van onze aanpak bracht met zich mee dat wij als adviseur van het ministerie c.q. de minister gesprekken voerden met alle betrokkenen om hen kennis te laten nemen van de bevindingen (…). Als onderzoeker/adviseur verkenden we, samen met PwC, in gesprekken met de BNG en Green of er ruimte kon worden gecreëerd om bestaande financiële afspraken open te breken.”

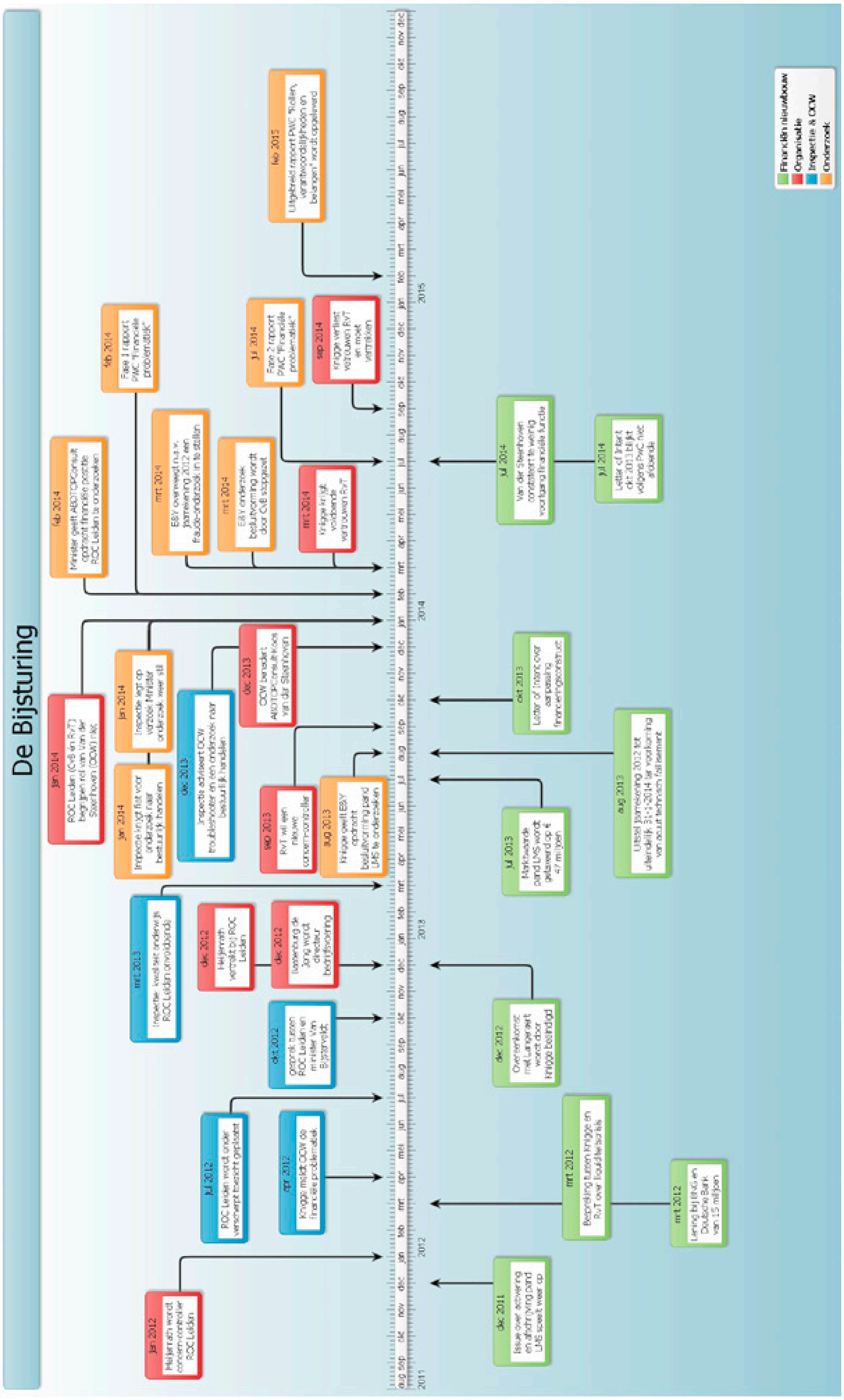
219 In zijn reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 05-11-2015 merkt de heer Schutte hierbij onder meer op: “We hechten er aan te benadrukken dat inspectietoezicht ook na ‘overdracht’ aan het ministerie gewoon doorloopt. De toezichtsverantwoordelijkheid van de inspectie naar ROC Leiden blijft bestaan (…) De regie komt meer bij het departement te liggen (…). Dit betekent dat er ook tussen ministerie en inspectie veelvuldig overleg plaatsvindt over de situatie.” De commissie wijst op de zelfevaluatie van de Inspectie, onder meer p. 5: “De rol van de inspectie als extern toezichthouder werd vanaf dat moment onduidelijker. De communicatie en de informatievoorziening tussen de inspectie, het ministerie en de externe regisseur verliepen in deze periode ad hoc waarbij de rolverdeling soms vragen opriep.”

het Inspectie-onderzoek naar bestuurlijk handelen (tijdelijk) stop te zetten, hetgeen uiteindelijk ook gebeurt. Hij constateert in de zomer van 2014 weinig voortgang met name op het punt van het versterken van de financiële functie. Dit laatste punt is voor de RvT in oktober 2014 aanleiding het vertrouwen in CvB-voorzitter Knigge op te zeggen en de heer De Jong aan te wijzen als interim-bestuurder.

De rol van de heer Van der Steenhoven verschuift in de loop van 2014 van die van onderzoeker, hetgeen overeenkomt met de formele opdracht, naar die van adviseur annex mede-bestuurder van de instelling. De heer Van der Steenhoven beëindigt medio februari 2015 zijn werkzaamheden met betrekking tot ROC Leiden.[220]

220 In zijn reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 06-11-2015 geeft de heer Van der Steenhoven aan dat de onderzoeks- en adviesrol werd “beëindigd op het moment dat de interim-voorzitter van het College van Bestuur aantrad. Dit was in november 2014. U neemt abusievelijk op dat onze rol pas in februari 2015 is beëindigd.” De commissie tekent op dit punt aan dat de heer Van der Steenhoven in zijn brief aan de minister d.d. 11 februari 2015 schrijft: “met het toevoegen van deze rapportage inzake het ROC Leiden beschouw ik mijn betrokkenheid bij de ontwikkelingen daar nu als beëindigd.”

Figuur 3.9: besluitvormingsproces nieuwbouw 2012-2014



3.6 ROC Leiden vaart in de eigen boeggolf

Terugkijkend op het verloop van de fasen komt de commissie tot een volgende duiding van het verloop van het besluitvormingsproces rond de nieuwbouw van ROC Leiden.

Exponentiële toename van complexiteit

In 2001 is ROC Leiden een organisatie die enigszins in het slop zit. De beoogde fusie met wat we nu kennen als het ID College gaat niet door. De financiën zijn niet goed op orde; het onderwijs wordt gegeven in gedateerde gebouwen; de organisatie is feitelijk nog geen eenheid. Het CvB, i.c. de voorzitter, komt tegen die achtergrond eind 2001 met een duidelijke aanpak. Met verve en ambitie komt hij met een visie op het roc dat uitgaat van de stad en regio Leiden als centrale basis. In zijn visie vervult nieuwbouw een sleutelrol. De commissie kan dit vertrekpunt aanmerken als passend bij de toenmalige situatie.

Tegelijkertijd constateert de commissie dat tussen de oorspronkelijke visie op nieuwbouw en de uiteindelijke realisatie ervan, de complexiteit van het project exponentieel is toegenomen (zie figuur 3.10).

Figuur 3.10 Van oorspronkelijk concept naar uiteindelijke realisatie[221]

	Oorspronkelijk concept →	*Uiteindelijke realisatie*	
locatie	LMS	LMS	+ CS
eigendom	eigendom	huur van GRE met terugkoopplicht (€ 73M)	huur van GRE met terugkooprecht (€118 M); tevens deel verhuurrisico RL
gebruik	ROC Leiden	ROC Leiden, Da Vinci, derden	ROC Leiden, derden
ontwikkeling & bouw	ROC Leiden	CCL/ROC Leiden; Heijmans coördineert	VolkerWessels i.o.v. GRE
financiering	€36 à €40 miljoen van ABN Amro	€80 miljoen via BNG/GRE; RL stort depot € 16 miljoen	BNG financiert GRE; RL stort depot € 6 miljoen
kosten	raming €46 miljoen	€110,6 miljoen	€ 112,2 miljoen
aantal m²	32.000 m²	50.000 m² wv ROC/IPC: 24.000 m² P-garage: 10.000 m² Derden: 7.300 m² Da Vinci: 8.300 m²	50.000 m² wv ROC: 15.400 m² P-garage: 12.000 m² Derden: 22.600 m²

221 Concept: financiering en kostenraming gebaseerd op Notitie Ilfa d.d. 21-05-2002; aantal m² gebaseerd op Projectinitiatiedocument d.d. 18-12-2003. Realisatie: kosten en m2 gebaseerd op PwC-rapport 'Onderzoek'; het betreft de stichtingskosten inclusief kosten grondverwerving, excl. BTW.

Met name de volgende elementen hebben volgens de commissie bijgedragen aan de toename van complexiteit:

- In de voorbereidingsfase wordt de insteek van ‘het bouwen van 1 nieuw pand’ min of meer geruisloos, zonder voldoende reflectie, omgezet naar ‘het bouwen van 2 nieuwe panden’. Het begint met het streven naar nieuwbouw op Lammenschanspark, omdat ROC Leiden daar nu eenmaal al grond en panden in bezit heeft. Daar komt echter gaande de rit de grond-optie LUMC bij, hetgeen een uitgelezen kans lijkt om het roc én een prominente plaats op een centrale plek in Leiden te geven én om de samenwerking met het LUMC rond mbo-zorg-opleidingen te intensiveren. Dat laatste zou de positie van het roc ten opzichte van de concurrentie (Mondriaan en ID College) verder kunnen versterken. Hoewel de omzetting van ‘bouwen voor 1’ naar ‘bouwen voor 2 panden’ tegen die achtergrond opportuun lijkt, wordt in die periode op bestuurlijk niveau niet expliciet stil gestaan bij de vraag of ROC Leiden de zware financiële en organisatorische last van het bouwen, ontwikkelen en beheren van de 2 panden wel kan dragen.

- In plaats daarvan wordt een oplossing mede gevonden in het ontwikkelen, bouwen en exploiteren van aantallen m^2 die niet direct gerelateerd zijn aan het primaire proces van ROC Leiden, oftewel: inhuizing Da Vinci en verhuur aan derden. Oorspronkelijk is nog het idee dat m^2 die niet direct voor onderwijs bestemd kunnen worden, die anders gezegd: ‘overblijven’, wel kunnen worden benut door leerbedrijven met werkervaringsplaatsen. Dit verandert in die zin dat het – met uitzondering van een gedeelte in het LMS pand verbonden aan de techniekopleidingen (het integraal praktijkcentrum) – meer en meer noodzakelijk wordt om m^2 aan derden te gaan verhuren om de financiering van de panden rond te krijgen.

- Daarbij wordt in eerste aanleg uitgangspunt gehandhaafd dat ROC Leiden de panden bouwt in eigen beheer. Dit levert echter de nodige vraagstukken rond aansturing en regie, waardoor uiteindelijk op dit punt wordt teruggeschakeld: eerst op het coördinerend aannemerschap van Heijmans bij LMS, aansluitend op volledige ontwikkeling en bouw van CS door Green/VolkerWessels.

- Als de plannen voor CS concreter worden, blijkt vervolgens dat voor de bouw van *beide* gebouwen, *inclusief* de niet-onderwijs m^2, een ander financieringsconstruct nodig is, oftewel men switcht van eigendom naar huur. In het verlengde daarvan ontstaat (in plaats van een terugkooprecht) een terugkoopplicht voor LMS met een daarbij horende afschrijvingslast.

Mét de toename van complexiteit ontstaat tevens een toename van het aantal organisaties en adviseurs/deskundigen dat bij de casus betrokken is. Daarmee neemt ook de diversiteit aan belangen toe. Het aantal betrokkenen en de diversiteit aan belangen op hun beurt belemmeren het krijgen en houden van overzicht op het proces – bij bestuurders en ook bij toezichthouders. Er ontstaan diverse budgettaire overschrijdingen en financiële consequenties voor de exploitatie van ROC Leiden die niet zijn voorzien.

De commissie merkt op dat Gemeente Leiden door haar opstelling en taakuitoefening – wellicht deels onbedoeld – heeft bijgedragen aan de toenemende complexiteit van het nieuwbouwdossier van ROC Leiden. De commissie wijst in dat verband op de aanhoudende onzekerheden rond de Rijn Gouwe Lijn, de gang van zaken rond het afgeven van vergunningen, het stellen van eisen aan de nieuwbouw als het gaat om het realiseren van parkeergarages, enzovoorts. De commissie is van mening dat Gemeente Leiden in de gelegenheid was het dossier voor ROC Leiden in complexiteit te reduceren en daarmee de risico's voor de instelling te mitigeren. Dit laat onverlet dat het ROC Leiden geheel zelfstandig de verantwoordelijkheid draagt voor het besluitvormingsproces alsook voor de uitkomsten daarvan.

Verliefd op het bouwen

De commissie heeft gesignaleerd dat bij het CvB al in de voorbereidingsfase een sterke focus is ontstaan op het nieuwbouwproject als doel in plaats van als middel, hetgeen mede ingegeven is geweest door concurrentieoverwegingen. Deze focus is bij het CvB tot 2011 zeer sterk aanwezig.

Het beginsel van 'nieuwbouw als doel' wordt gecombineerd met een eenzijdig eigenaarschap van het project in de organisatie. De kring van direct betrokkenen wordt door het CvB tot 2011 bewust klein gehouden. Tegenspraak wordt eerder afgehouden dan actief georganiseerd.

Het wordt eveneens gecombineerd met een sterk accent op de uitvoering, op realisatie. Het CvB organiseert weinig tot geen momenten van reflectie, second opinions, lange termijn perspectieven. Aan de orde is veel meer de vraag of de nieuwbouw op korte termijn gefinancierd kan worden; het zicht op eventuele gevolgen op langere termijn wordt doorgeschoven naar de toekomst.

Men kan in deze zin ook stellen: het accent heeft primair gelegen op het zeker stellen van de continuïteit van de *instelling* en in aanmerkelijk mindere mate op het zeker stellen van de continuïteit van het *onderwijs*.

Blind voor signalen

De combinatie van exponentiële complexiteitstoename, focus op uitvoering en het beperkt houden van de kring van betrokkenen heeft naar de mening van de commissie bestuur en toezicht verblind voor de risico's.
De uitgangspunten die oorspronkelijk waren geformuleerd, zijn gedurende het proces niet gehandhaafd. Er is daardoor niet of nauwelijks gereflecteerd op het verloop van het besluitvormingsproces, laat staan tijdig teruggeschakeld.

De commissie merkt op dat er gedurende het proces wel degelijk signalen zijn geweest op grond waarvan men had kunnen reflecteren en terugschakelen. De commissie noemt daarbij als voorbeelden, onder meer:

- dat niet duidelijk was of de Rijn Gouwe Lijn er überhaupt wel zou komen;

- dat de gemeente voorwaarden stelde aan de inhuizing van Da Vinci[222] en dat de vergunningverlening verre van soepel verliep;
- dat er tegen de verwachting in weinig animo bestond bij aannemers om in te stappen op de perceelsgewijze aanbesteding;
- dat er eveneens weinig belangstelling bestond bij beleggers voor het investeren in de niet-onderwijs m^2 van beide panden;
- dat de facto maar één belegger geïnteresseerd bleek, te weten Green Real Estate, die ook nog eens exclusiviteit van onderhandeling eiste;
- dat de verhuurcontracten van de niet-onderwijs m^2, met name die van het pand CS, steeds maar niet werden ondertekend.

Bestuurders en toezichthouders van ROC Leiden zijn langs dit type signalen heen gevaren. Door de mix van complexiteit, focus op uitvoering en verblind zijn voor relevante signalen is bij ROC Leiden een boeggolf aan contractuele en financiële open einden ontstaan, die steeds vooruit is geschoven in de tijd.

Toenemend liquiditeitsprobleem

De boeggolf aan problemen wordt uiteindelijk vanaf 2011 zo omvangrijk dat het ROC Leiden het schip niet meer kan keren en er middenin vaart.

Er zijn vanaf 2011 namelijk steeds minder liquide middelen voor handen. Deze situatie ontstaat doordat onder meer:

- bij oplevering van het pand LMS een depot gestort wordt van € 15,6 miljoen bij BNG (niet opneembaar);[223]
- Stichting Ymere niet over de brug komt met de afronding van de koop van de panden Leidsedreef à € 7,6 miljoen;
- diverse andere betalingen rond de transactie moeten plaatsvinden, waaronder € 0,6 miljoen aan Green in het kader van de afspraak rond de waarde-deling van het pand LMS, afwikkeling van BTW-schade en doorlopende kosten van renteswaps[224];
- overschrijdingen op het bouwbudget van LMS moeten worden betaald;
- alsnog diverse aanpassingen in het pand LMS noodzakelijk zijn;
- het noodzakelijk blijkt voor enkele opleidingen alternatieve huisvesting te huren omdat deze niet in het pand LMS blijken te passen;
- per datum oplevering een huurprijs aan Green verschuldigd is.

222 Bedoeld wordt onder meer: vanuit de gemeente werd in beginsel niet meer dan het normbedrag voor de bouw van het vmbo-deel beschikbaar gesteld en er moest een gymzaal beschikbaar zijn. De voorwaarden leidden tot óók een budgetoverschrijding voor ROC Leiden, die al vroeg in het traject bekend was.

223 In haar reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 02-11-2015 heeft mevrouw Langeraert aangegeven dat “het onterecht is dat deze post hier wordt opgevoerd. Ook bij een traditionele financiering waren deze gelden niet beschikbaar geweest in 2011 voor de bedrijfsvoering en/of opvangen van overschrijdingen binnen het bouwbudget. De gelden zouden dan zijn ingezet voor de financiering van de nieuwbouw. M.a.w. de depotstortingen hebben geen nadelig effect op de liquiditeitspositie als je die vergelijkt met de liquiditeitspositie zoals die zou zijn geweest bij een traditionele financiering. (…) Dit geldt tevens voor de te betalen BTW (schade) voor beide panden en huur (versus kapitaalslasten).”

224 In zijn reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 01-11-2015 geeft de heer Leenaars aan dat het swaps betreft van ABN AMRO.

De inkomsten die men binnenkrijgt door de verkoop van a) het Da Vinci-deel in het pand LMS aan Gemeente Leiden, b) de oude panden aan Gemeente Leiden, en c) van de grond en het bouwplan CS aan Green zijn niet voldoende om de behoefte aan liquide middelen af te dekken. Te meer daar het bij de oplevering van het pand CS noodzakelijk is een aanvullend depot van € 6 miljoen te storten bij BNG (niet opneembaar) en huurinkomsten op dat pand achter blijven bij de verwachting.

Aangezien de oplevering van het pand LMS inhoudt dat het pand óók moet worden geactiveerd op de balans, daalt de solvabiliteit van de organisatie. Dit heeft negatieve invloed op het vermogen van de organisatie om tegen gunstige voorwaarden een kredietfaciliteit aan te gaan om de behoefte aan liquide middelen af te dekken. Uiteindelijk vindt de organisatie deze wel, namelijk bij Deutsche Bank en BNG, maar hierop moet uiteraard ook rente worden betaald en uiteindelijk worden afgelost.[225]

De optelsom van dit alles is dat ROC Leiden begin 2015 ten onder dreigt te gaan aan een gebrek aan liquide middelen.

225 In zijn reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 01-11-2015 geeft de heer Leenaars aan: "Bij een R/C krediet wordt gebruikelijkerwijs geen aflossingsschema overeengekomen. Wel hadden beide banken de intentie om de kredietlimiet in de loop van enkele jaren terug te brengen."

4 Weging van het bestuurlijk handelen

De commissie heeft niet alleen als opdracht te komen tot een beschrijving maar ook tot een oordeel over de besluitvorming rond de huisvesting die geleid heeft tot de financiële situatie waarin het ROC Leiden zich in 2015 bevindt. Daarbij is de commissie gevraagd speciale aandacht te besteden aan:

- de wijze waarop het college van bestuur lange termijn risico's van beslissingen met betrekking tot de huisvesting heeft gewogen;
- hoe het intern toezicht heeft gefunctioneerd rond deze beslissingen; en
- wat de rol is geweest van externe adviseurs bij de besluitvorming.

In het licht van deze opdracht weegt de commissie in dit hoofdstuk het bestuurlijk handelen van betrokkenen. Daartoe expliciteert zij eerst haar normenkader en geeft zij aan welke omgevingsfactoren bij haar weging relevant zijn (paragraaf 4.1). Aansluitend komt zij in paragraaf 4.2 tot en met 4.4 tot een weging.[226]

4.1 Factoren die er toe doen

Om te komen tot een weging van de besluitvorming heeft de commissie gekeken naar onder meer de aanbevelingen van de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis als naar het normenkader dat in 2013 voor het financieel beheer in de semi-publieke sector is ontwikkeld.

Eerstgenoemde commissie stelt dat in hoofdzaak drie factoren van belang zijn die bestuurders in het onderwijs in acht moeten nemen.[227]

- Ten eerste dient de onderwijsbestuurder te staan voor de *kwaliteit van het onderwijs*. Besluiten die worden genomen dienen primair in dát teken te staan. Dit houdt in dat de bestuurder ook nagaat dat voor de uitvoering van besluiten sprake is van een verantwoorde bedrijfsvoering en organisatie.
- In de tweede plaats stelt de commissie dat de bestuurder professioneel en ethisch verantwoord dient te handelen. Hetgeen onder meer betekent: handelen op basis van eenduidige bevoegdheden en zorg dragen voor een goede voorbereiding en onderbouwing van besluiten, met andere woorden: *zorgen voor ordentelijke besluitvorming*.
- Het derde uitgangspunt dat de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis expliciet benoemt is het *initiëren van evenwichtige tegenspraak*.

226 In haar reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 05-11-2015 heeft mevrouw Jas onder meer aangegeven: "1) het rapport redeneert naar een eindconclusie toe. 2) Belangrijke feiten en omstandigheden zijn niet meegewogen en feiten zijn niet in de juiste context geplaatst, rekening houdend met de relevante omstandigheden. 3) Er is onvoldoende aandacht besteed aan de rol van andere betrokkenen en organen tijdens mijn betrokkenheid en daarna."

227 Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis 2013.

Hoewel die Commissie Amarantis deze beginselen in 2013 formuleerde, heeft zij die gebaseerd op onder meer de algemene normen rond behoorlijk bestuur, die al sinds jaar en dag gelden en in die zin niet aan een specifiek jaartal gebonden zijn. De commissie neemt de factoren van de Commissie Amarantis dan ook als een basis voor haar weging van het bestuurlijk handelen.

Volgens het normenkader dat in 2013 is gemaakt voor financieel beheer in de semi-publieke sector gelden voorts de volgende uitgangspunten: [228]

- De instelling zorgt voor adequate administratieve systemen en processen zodat doorlopend monitoring en auditing op streefwaarden kan plaatsvinden.
- De instelling hanteert sluitende meerjaren begrotingen.
- Er is sprake van risicomanagement. Ook ten aanzien van misbruik & oneigenlijk gebruik.
- De verantwoording van de instelling is transparant.
- De richtlijnen rond governance en het organiseren van 'countervailing powers' worden uitgevoerd.
- De rol van de accountant is ook toekomstgericht.

De commissie ziet de eerste vier van deze bullets als onderdeel van de zorg voor verantwoorde bedrijfsvoering & organisatie en het beginsel van ordentelijke besluitvorming. De twee laatste bullets ziet de commissie mede als onderdeel van het uitgangspunt dat bestuurders evenwichtige tegenspraak organiseren. Ook voor deze elementen geldt dat – hoewel opgesteld in 2013 – deze van meer algemene gelding en werkingskracht zijn omdat zij eveneens zijn terug te voeren op het beginsel van behoorlijk bestuur en dientengevolge door de commissie gehanteerd kunnen worden als een basis voor haar weging.[229] [230]

Relevante context

In het tweede hoofdstuk van dit rapport heeft de commissie een schets gegeven van de context waarbinnen de nieuwbouw van ROC Leiden tot stand is gekomen. Met name de volgende elementen uit die context acht zij relevent.

Ten eerste het verschijnsel van *concurrentie* tussen onderwijsinstellingen. Concurrentie om de leerling en student is zeker in de periode 2001-2010 geen vreemd element geweest in het strategisch beleid van veel schoolbesturen. Inspelen op de vraag en concurreren om de onderwijsdeelnemer is van overheidszijde gestimuleerd omdat de premisse was – en soms nog steeds: is – dat van vormen van 'marktwerking' een positieve prikkel uitgaat op ondernemend gedrag, innovatie en daarmee op onderwijskwaliteit. Het concept van het regionaal opleidingencentrum als zodanig was in eerste aanleg dan wel niet bedacht als een instituut dat zou gaan concurreren met omringende collega's – integendeel; dat is het in veel regio's echter wel geworden. In

228 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2013/14, 33 822, nr. 1.

229 In haar reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 05-11-2015 heeft mevrouw Jas aangegeven dat het toegepaste toetsingskader onjuist is.

230 In zijn reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 05-11-2015 geeft de heer Van Gaal aan: "Het bestuurlijk handelen van de betrokkenen bij het ROC Leiden heeft echter plaatsgevonden onder een ander gesternte. Het CvB en de RvT van ROC Leiden opereerden tegen de achtergrond van nieuwe (overheids)ideeën over de vormgeving van onderwijs, over de eigen verantwoordelijkheid voor de huisvesting, en over de concurrentiepositie van onderwijsinstellingen. Tegen die achtergrond dient het handelen van het CvB en de RvT aldus beoordeeld te worden."

lijn hiermee gaat ROC Leiden – na twee mislukte fusiepogingen – voor het neerzetten van een duidelijk eigen profiel in de regio; de instelling kiest er voor nieuwbouw daar een belangrijk element in te laten zijn.

In de tweede plaats de *aard en intensiteit van de ambitie* van het ROC Leiden. Een ambitie die voor een groot deel onderwijskundig is gemotiveerd: men wil mooie en passende panden voor mbo-studenten, zodat zij in een contextrijke leeromgeving kunnen leren-werken, hetgeen mede mogelijk wordt gemaakt op basis van betrokkenheid van het bedrijfsleven en midden- en kleinbedrijf in de stad en regio Leiden. Veel mbo-instellingen werken in deze periode aan de invoering van competentiegericht onderwijs, onder meer aan de hand van herontwerp-trajecten en experimenten met 'natuurlijk leren'. In de mbo-sector als geheel zien we in deze periode tal van innovaties, ideeën en experimenten ontstaan, waar met trots en élan aan wordt gewerkt. Dat ROC Leiden dat óók doet en dat combineert met nieuwbouw is volgens de commissie zoals eerder opgemerkt te zien als passend bij de omstandigheden.[231] Zeker ook omdat het roc de steun krijgt van Gemeente Leiden, die in het roc een partner ziet voor gebiedsontwikkeling.

Een derde punt van de context is meer financieel van aard. In de periode 2001-2008 is nog geen sprake van een bancaire, financiële crisis. Er is veel mogelijk, meer dan voorheen. De commissie-Don signaleert in deze periode tevens dat schoolbesturen wel wat minder reserves mogen aanhouden, en dat zij deze beter kunnen investeren in het onderwijs. De signaleringswaarden van de financiële ratio's worden op voorstel van de commissie-Don verlaagd. Dit alles is een stimulans voor schoolbesturen om te investeren in innovaties, in kwaliteit, in nieuwbouw. Het motto dat 'geld niet in stenen moet zitten' maar dat schoolbesturen hun vermogens beter liquide kunnen maken, is in die jaren dus in opkomst. In lijn daarmee doen ook *vormen van off balance financiering* in het onderwijs hun intrede. De commissie ziet ook deze tendens in de casuïstiek van ROC Leiden duidelijk terug.

Dat gezegd zijnde komt de commissie tot een volgende weging van het bestuurlijk handelen.

4.2 Is gehandeld in het belang van de kwaliteit van het onderwijs?

Hoewel in aanvang ingegeven door een inhoudelijke ambitie, ziet de commissie dat al vrij snel in de voorbereidingsfase het realiseren van de nieuwbouw als zodanig, het neerzetten van twee panden, de boventoon gaat voeren. Als ware men verliefd geworden op het concept, verdwijnen overwegingen van onderwijskwaliteit in de besluitvorming over de nieuwbouw naar de achtergrond. Nieuwbouw realiseren in het belang van continuïteit van de instelling heeft een prominenter plaats in de besluitvorming dan dit doen in het belang van de continuïteit van het onderwijs.

231 In zijn reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 06-11-2015 merkt de heer Van Rij op: "De vorming van het ROC had eigenlijk nog maar zeer ten dele plaatsgevonden. Concentratie van de huisvesting was hiervoor een belangrijk hulpmiddel."

Het middel tot beter beroepsonderwijs – dat vorm moet krijgen in de twee panden – wordt belangrijker dan het doel, namelijk de onderwijskwaliteit als zodanig. Het zicht op het laatste, de primaire opdracht van ROC Leiden wordt kortom lange tijd verminderd door het grote belang dat wordt gehecht aan het realiseren van de nieuwbouw.

Het accent ligt op het belang van realisatie van de panden als zodanig. Dat leidt er tevens toe dat aan de financiële kant vooral de aandacht uitgaat naar de financiering van de nieuwbouw, eenvoudigweg omdat dat als eerste aan de orde is. De toename van complexiteit die daarmee gepaard gaat zorgt echter tevens voor onduidelijkheid over de juistheid van de aannames die ten grondslag worden gelegd aan de berekeningen van de toekomstige exploitatielasten.

De oriëntatie op realisatie van de panden is dominant totdat het pand LMS in 2011 in gebruik wordt genomen. CvB-voorzitter Knigge moet constateren dat het pand niet voldoet aan datgene wat nodig is voor goed onderwijs. Hij ziet zich vervolgens genoodzaakt in het pand diverse aanpassingen door te voeren, zodat in het pand onderwijs gegeven kan worden.

De commissie is van mening dat tot 2011 in de besluitvorming van het CvB rond de nieuwbouw van ROC Leiden het belang van de kwaliteit van onderwijs ondergeschikt is gemaakt aan het belang van het realiseren van de nieuwbouw.

4.3 Is de besluitvorming ordentelijk verlopen?

De commissie heeft gewogen of op grond van relevante bevoegdheden correct en tijdig is gehandeld, of cruciale besluiten adequaat zijn voorbereid en onderbouwd geweest en of verantwoord is omgegaan met de inzet van externe adviseurs in het traject. Hierna gaat de commissie eerst in op besluitvorming door het College van Bestuur. Aansluitend besteedt zij aandacht aan de betrokkenheid van de Raad van Toezicht en de accountant. De commissie staat ten slotte stil bij de rol van de Inspectie, het ministerie van OCW en die van de regisseur.

College van Bestuur

De commissie merkt op dat gedurende de *voorbereidingsfase* het College van Bestuur opereerde met beperkte volmacht en dat het Stichtingsbestuur de algehele verantwoordelijkheid droeg. Uit de documenten en gevoerde gesprekken maakt de commissie op dat – hoewel ook in deze fase leden van het Stichtingsbestuur zich kritisch uitten – het bestuur en het CvB in deze periode doorgaans op één lijn zaten. Het bestuur steunde de lijnen die het CvB aangaande de nieuwbouw uitzette. De bestuursvoorzitter en de voorzitter van het CvB werkten nauw samen aan de realisatie van de nieuwbouw. Het bestuur vervulde in deze periode – ook al werd het in terminologie wel als 'Raad van Toezicht' aangeduid – niet de functie van kritisch interne toezichthouder.

In de voorbereidingsfase ontstond bij het CvB, zoals de commissie hiervoor al heeft geschetst, al vrij snel een mentaal beeld van het nieuwbouwconcept en – vooral – van de realisatie daarvan (zie figuur 3.10). Dit mentale beeld, de ambitie en het geloof in eigen kunnen, is nadien niet meer fundamenteel bijgesteld. De commissie heeft

niet waargenomen dat de gekozen uitgangspunten en vervolgens het te realiseren eindplaatje in de jaren 2001-2005 afdoende zijn bediscussieerd aan de hand van alternatieve scenario's, onafhankelijke second opinions en risico-analyse.[232] Dit is mede ingegeven geweest doordat in de voorbereidingsfase een vrij hechte samenwerking is ontstaan tussen de voorzitter van het CvB en enkele extern adviseurs.

De commissie merkt daarbij op dat de betreffende adviseurs naar alle waarschijnlijkheid ook door de CvB-voorzitter op de eigenschap 'in staat tot hechte samenwerking' zijn geselecteerd.[233] Kenmerkend vindt de commissie het gegeven dat de samenwerking tussen de voorzitter en de heer Konickx, op het moment dat laatst genoemde zich in het najaar van 2007 kritischer uit over de onderhandelingen met Green[234], minder intensief wordt en uiteindelijk in de loop van 2008 feitelijk wordt beëindigd.
De commissie is van mening dat het CvB te weinig scherp is geweest op de competenties die nodig zijn, zowel bij zichzelf, als bij relevante adviseurs als in de organisatie in het algemeen, om een nieuwbouwproject van deze omvang aan te kunnen gaan. In dit opzicht is de commissie van mening dat het besluitvormingsproces in die aanvangsfase van het traject naïeve kenmerken vertoont.

In de *contracterings- en uitvoeringsfase* wreekt dit alles zich. In de periode van 2006-2008 worden in de kleine kring van CvB-voorzitter en extern adviseurs enkele cruciale stappen gezet, waaronder het in gang zetten van perceelsgewijze aanbesteding en het komen tot een voorlopige koopovereenkomst voor LMS met Green. Uit deze stappen vloeien veel losse einden én afhankelijkheden voort waar het roc niet meer van af komt, zoals de verhuurrisico's en budgettaire overschrijdingen. De commissie heeft dit puntsgewijs in beeld gebracht in figuur 3.10: bouwen voor eigen gebruik wordt bouwen voor ook derde partijen, eigendom wordt huur, het aantal m2 loopt op, er komt een terugkoopplicht, enzovoorts. Op veel punten is afgeweken van het oorspronkelijke idee, zonder dat daar duidelijke besluitvorming aan ten grondslag heeft gelegen.[235] Niet voorzien is in momenten waarop expliciete reflectie op de ontwikkeling in relatie tot de uitgangspunten plaats vindt en – indien nodig – kan worden bijgestuurd.

De commissie is van mening dat de besluitvorming door het CvB in de periode 2001-2011 niet ordentelijk is verlopen. Belangrijke voorgenomen besluiten zijn niet kritisch, door onafhankelijke derden, bekeken. Er is te weinig oog geweest voor hetgeen nodig is om een project van deze ambitie en omvang succesvol te kunnen realiseren. In het omvangrijke project zijn voorts diverse besluiten níet genomen, maar naar voren geschoven in de tijd; dit heeft vele open einden en risico's opgeleverd voor het roc. Het

232 In zijn reactie in het kader van het hoor & wederhoor geeft de heer Van Rij aan: "Risico-analyses en doorrekeningen op de langere termijn hebben we steeds door deskundige adviseurs laten maken."

233 In zijn reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 05-11-2015 heeft de heer Van Gaal aangegeven deze stelling ongefundeerd is; ten onrechte "wordt de schijn gewekt dat op een onzakelijke wijze zou zijn samengewerkt."

234 In haar reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 05-11-2015 heeft mevrouw Heijenrath hierbij opgemerkt: "Dat herken ik niet. Dhr. Konickx wilde juist steeds meer en groter en creatiever. Dat was goed in de ontwerpfase van de gebouwen, maar hielp niet in de fase dat er juridische contracten moesten worden opgesteld van de gemaakte afspraken."

235 In haar reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 05-11-2015 geeft mevrouw Heijenrath aan: "Ik kan dit niet rijmen met de uitgebreide documentatie en vergaderingen van de AC nieuwbouw, financiën en de RvT vergaderingen. Iedere aanpassing van het idee werd in de besluitvorming betrokken."

CvB heeft zich in de besluitvorming te zeer verlaten op de adviezen van enkele externe adviseurs.

De commissie oordeelt anders over de besluitvorming van het CvB in de periode 2011-2014. Deze is van een ander karakter geweest, aangezien in deze periode nauwelijks nog *bijsturing* mogelijk was. Bij zijn aantreden treft de heer Knigge, eerst als CvB-lid en aansluitend als voorzitter, een constellatie van factoren aan waarin de problemen liggen besloten. Hij inventariseert deze en kaart de problematiek aan bij zowel de RvT als bij het ministerie van OCW. In de tussentijd moet de inhuizing in LMS feitelijk geregeld worden en loopt het liquiditeitstekort verder op. De commissie schat in dat het kansrijker was geweest als RvT én CvB-voorzitter in de eerste helft van 2012 in gezamenlijkheid tot de conclusie waren gekomen dat de voorzitter – gelet ook op zijn sterke onderwijsinhoudelijke profiel, waarop hij door de RvT bewust was aangetrokken – wellicht niet de eerst aangewezen persoon was om de grote financiële problemen waarin de organisatie bleek te verkeren, het hoofd te bieden. Tegelijkertijd constateert zij dat de CvB-voorzitter zeker het nodige heeft gedaan om het probleem te verhelpen, maar dat hij daarin – mede gegeven de omstandigheden – niet effectief is geweest.

Raad van Toezicht

Vanaf 2005 is de Raad van Toezicht ook formeel het intern toezichthoudend orgaan. De nieuwe leden die in 2006 binnen komen, belanden in feite per direct in een cruciale besluitvormingsfase. In de zomer van 2007 ontstaat immers in twee opzichten een 'go-no-go moment': te weten a) het besluit over de perceelsgewijze aanbesteding van de bouw van LMS (zonder dat daarvoor de financiering rond is) én b) de voorlopige koopovereenkomst met Green. De Raad stelt bij dit alles kritische vragen, neemt in die zin ook wel enkele 'rode vlaggen' waar, maar gaat uiteindelijk in diezelfde zomer toch met beide besluiten akkoord.

Daarna blijft de RvT het CvB kritisch volgen. De raad slaat aan het redresseren van CvB-besluiten en komt in dat verband ook tot enkele interventies.[236] De commissie constateert echter dat de intensiteit van deze interventies te laag is geweest.[237] Als voorbeeld wijst de commissie op het in 2008 aangaan van gesprekken met de CvB-voorzitter over diens vertrek, terwijl dat vertrek pas in de zomer van 2011 wordt gerealiseerd en hij tot april 2011 verantwoordelijkheid blijft dragen voor het nieuwbouwdossier. Door de in verhouding lage intensiteit van de interventies blijft de RvT bezig met symptoombestrijding, terwijl zicht op en aanpak van de onderliggende problematiek feitelijk achterwege blijft. Deze lijn zet zich naar de mening van de commissie ook voort als de RvT in 2009 een nieuwe voorzitter krijgt.

---

236 In zijn reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 05-11-2015 geeft de heer Van Gaal onder meer aan: "Het rapport wekt de schijn van een lijdelijke RvT, die achteraf geconfronteerd werd met allerlei gedane zaken. (…) Dat beeld wordt ten onrechte geschetst. Gedurende de gehele onderzoeksperiode is de RvT op zeer regelmatige basis en volledig geïnformeerd over de ins en outs van de nieuwbouw en heeft hij belangrijke beslissingen weloverwogen genomen."

237 In zijn reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 06-11-2015 geeft de heer Van Rij aan: "Ik mis (…) dat in de jaren 2001 tot 2007 op een aantal terreinen (…) wel forse verbeteringen zijn bereikt. Mede hierdoor leek het verantwoord te besluiten tot bouwinvesteringen en was de bank bereid krediet te verlenen."

De commissie constateert dat de RvT – mede gelet op de niet ordentelijke besluitvorming op het niveau van het CvB en de exponentiële toename aan complexiteiten, losse einden en afhankelijkheden waartoe dat heeft geleid – naar behoren aandacht heeft besteed aan het nieuwbouwproject. Dat is echter niet genoeg geweest: de Rvt heeft naar de mening van de commissie onvoldoende dóórgezet met de noodzakelijke interventies. Daar waar dat wel gebeurde, kwamen deze qua timing steeds net iets te laat. De commissie vindt dat de RvT met name niet adequaat heeft gehandeld als het gaat om de 'go-no-go'-beslissingen in 2007 en de trage afwikkeling van het vertrek van de CvB-voorzitter, een afwikkeling die al in 2008 werd ingezet en uiteindelijk pas medio 2011 werd gerealiseerd. De RvT heeft zich onvoldoende gerealiseerd dat ROC Leiden met die trage afwikkeling onnodige risico's heeft gelopen, aangezien de CvB-voorzitter in deze periode wel verantwoordelijk bleef voor de besluiten aangaande de nieuwbouw.

Na ommekomst van de regisseur in 2014 ontstaan andere bestuurlijke verhoudingen (zie hierna). Desondanks is de commissie van mening dat de RvT zich ook in deze periode serieus van zijn taak had moeten kwijten. Indien de RvT in deze periode van mening was geweest dat de zeggenschap over het CvB en de organisatie te zeer door het handelen van de regisseur werd ingeperkt, dan had het volgens de commissie in de rede gelegen het ministerie van OCW daarvan formeel op de hoogte te stellen én in gesprek te gaan met het ministerie over de taken en bevoegdheden van de regisseur.

Rol van de instellingsaccountant[238]

De instellingsaccountant heeft in de accountantsverslagen opmerkingen gemaakt over de omvang van de risico's en over het punt van de activering van het pand LMS op de balans zodra het pand was opgeleverd. De instellingsaccountant heeft zijn taken verricht conform zijn controle-opdracht en is – gegeven dat kader – in de accountantsverslagen en managementletters overigens niet specifiek ingegaan op de overeenkomsten met Green Real Estate. Ook zijn tot 2011 door de accountant geen kanttekeningen geplaatst bij de kwaliteit van de administratieve organisatie, het gebrek aan checks&balances in de besluitvorming en in het algemeen de kwaliteit van de financiële functie van de organisatie. Managementletters voor de bestuurders van CCL BV zijn niet opgesteld.

De commissie is van mening dat de accountant in de periode tot 2012[239] in het kader van zijn natuurlijke adviesfunctie de risico's van de overeenkomsten met Green – zoals het activeren van het pand LMS en de invloed daarvan op de solvabiliteit van de organisatie – effectiever onder de aandacht had kunnen brengen bij bestuurders en toezichthouders van ROC Leiden.[240]

238 In het kader van het hoor & wederhoor geeft KPMG d.d. 06-11-2015 onder meer aan dat: KPMG de opdracht had tot controle van de jaarrekening van ROC Leiden. Zie voorts de reactie van KPMG zoals vermeld in voetnoten 117 en 171.

239 In de reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 06-11-2015 geeft EY aan: "'de periode tot 2012' heeft betrekking op de voormalige accountant KPMG. EY is pas vanaf jaarrekening 2012 betrokken geweest."

240 In de reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 06-11-2015 tekent KPMG hierbij aan: "KPMG had geen opdracht tot een specifiek onderzoek naar het nieuwbouwproject van ROC Leiden. (…) Hierover is altijd mede in het kader van de natuurlijks adviesfunctie op hoofdlijnen gerapporteerd in de accountantsverslagen (…) en dit is ook altijd met CvB, Audit Commissie en RvT besproken."

Inspectie, OCW en regisseur

Hoewel niet expliciet opgenomen in dit deel van de opdracht van de commissie, wil zij op deze plaats stil staan bij het opereren van de Inspectie van het Onderwijs, het ministerie van OCW en de regisseur. Hun opereren heeft de interne besluitvorming van ROC Leiden vanaf 2012 vergaand beïnvloed, reden waarom de commissie stil staat bij hun opereren vis à vis de instelling.

Ten eerste heeft de commissie mede op basis van de zelf-evaluatie geconstateerd dat het *financieel toezicht* bij de Inspectie – bij haar belegd sinds 2008 – niet in alle opzichten tot ontwikkeling is gekomen en dat van de gewenste samenhang met het onderwijsinhoudelijk toezicht nog geen sprake is. Er zijn dan wel de financiële signaleringswaarden, maar deze zijn niet geschikt gebleken om in deze casus tijdig langszij te komen. Tekenend in dat verband is het onderzoek naar daling van liquiditeit bij ROC Leiden dat de Inspectie eind 2011 uitvoert. De conclusie is dan dat de instelling financieel in control is. Terwijl enkele weken later CvB-voorzitter Knigge zich bij OCW meldt met het bericht dat er grote problemen zijn.

De Inspectie speelt in de besluitvorming door ROC Leiden tussen 2001 en 2012 in feite geen rol. De commissie vindt die afwezigheid van de Inspectie in de casus met name in de jaren tussen 2007 en 2012 erg groot. Vooral omdat in die periode duidelijk was, ook bij de Inspectie[241], met welk volume en in welke vorm ROC Leiden nieuwe panden ging neerzetten. Niet alleen uit hoofde van financieel toezicht maar zeer zeker ook met het oog op de kwaliteit van het onderwijs, had het volgens de commissie in de rede gelegen als vanuit de Inspectie intensiever contact was onderhouden met de instelling. De Inspectie heeft zich te zeer verlaten op de score van de instelling op de hiervoor al genoemde financiële indicatoren. De commissie constateert dat de Inspectie de complexiteit van het financiële construct en de daarmee gepaard gaande risico's niet tijdig heeft doorgrond.

Ten tweede, de commissie karakteriseert de melding van het financiële probleem door het CvB aan het ministerie van OCW, begin 2012, als een verzoek om hulp.[242] Via de directeur-generaal belandt het verzoek echter bij de Inspectie van het Onderwijs, die mede naar aanleiding daarvan de instelling onder verscherpt financieel toezicht plaatst. In die context verricht de toenmalige hoofdinspecteur in overleg met het CvB inderdaad de nodige ondersteunende acties, door te bemiddelen in het overleg met BNG en Green.[243] Aldus ontstaat volgens de commissie een wat *vreemde mengeling* van enerzijds het bieden van hulp en anderzijds het opereren als extern toezichthouder. Beide rollen komen vervolgens niet goed uit de verf.

241 Notulen RvT 12-10-2006.

242 In zijn reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 05-11-2015 merkt de heer Schutte onder meer op: "Voor zover mij bekend heeft het CvB het probleem gemeld, maar geen concrete hulp gevraagd. Bij het vragen om concrete hulp had het ook in de rede gelegen dat hiervoor een formeel verzoek was binnen gekomen bij het ministerie van OCW. Dit is niet het geval."

243 In zijn reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 01-11-2015 merkt de heer Leenaars hierbij op: "Als de Inspectie al een bemiddelende rol speelde dan toch primair tussen ROC-L en Green en secundair tussen deze partijen en BNG."

De rolverwarring neemt daarna niet af. Want als er eind 2013 nog geen jaarrekening over 2012 ligt en op die grond de instelling 'technisch failliet'[244] dreigt te gaan, wordt door directeur-generaal Schutte namens de minister contact gezocht met ABDTOPconsult, i.c. de heer Van der Steenhoven, om polshoogte te gaan nemen. Door de komst van deze regisseur, begin 2014, neemt de rolverwarring in en rond de instelling verder toe.

De commissie wijst daarbij op het punt dat de regisseur over een onderzoeksopdracht van de minister beschikt, die hij ook uitvoert door middel van – in de ogen van de commissie vrij omvangrijke – onderzoeken door PwC.[245] [246] In de loop van 2014 verschuift zijn rol feitelijk echter naar die van mede-bestuurder, door zich onder meer direct tot de Raad van Toezicht en de financiers te wenden. Voorts adviseert hij het ministerie het onderzoek naar bestuurlijk handelen van de Inspectie (tijdelijk) stop te zetten – hetgeen nodig is voor het kunnen doen van een ministeriële aanwijzing.[247] De commissie heeft uit de relevante stukken en gevoerde gesprekken met betrokkenen niet eenduidig kunnen opmaken welke afwegingen bij het ministerie en de Inspectie ten grondslag hebben gelegen aan het opvolgen van het advies.[248]

244 Het gebruik van de term 'technisch failliet' in deze context is ontleend aan de zelfevaluatie-rapportage van de Inspectie (zie bijlage) en aan het gesprek van de commissie met de heer Steur d.d. 09-09-2015. In het kader van het hoor & wederhoor heeft EY in zijn reactie d.d. 06-11-2015 opgemerkt dat een instelling niet failliet gaat door het ontbreken van een jaarrekening.

245 In het kader van het hoor & wederhoor heeft PwC in zijn reactie d.d. 06-11-2015 onder meer naar voren gebracht: "de onderzoeken waren ook nodig om het gewenste inzicht in de situatie te verkrijgen. Inzicht dat in de jaren daarvoor bij geen enkele partij bestond."

246 In zijn reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 06-11-2015 geeft de heer Van der Steenhoven hierbij onder meer aan: "het diepgravende onderzoek was noodzakelijk en resulteerde eind mei 2014 in een situatie waarin gesproken kon worden over oplossingen van de financiële problematiek. (…) Dat dit onderzoek erg veel tijd kostte zegt meer over het kennisniveau van de bestuurders van ROC Leiden en over de mate waarin dossiers op orde waren, dan over onze opdracht aan PwC of over de uitvoering van die opdracht door PwC."

247 In zijn reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 06-11-2015 geeft de heer Van der Steenhoven onder meer aan dat hij het niet eens is met "uw suggestie dat de minister eerder gebruik had kunnen of moeten maken van haar aanwijzingsbevoegdheid. Daarvoor ontbraken de gronden. Dit is door ons ook aan het ministerie voorgehouden."

248 In haar reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 05-11-2015 merkt de Inspectie op dat het ging om uitstel van het onderzoek, niet om het stopzetten ervan: "het uitstel van het onderzoek gebeurde uiteindelijk op verzoek van de minister." In zijn reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 05-11-2015 geeft de heer Schutte over dit punt onder meer aan: "De tijdsdruk in combinatie met de onderzoeken van dhr. Van der Steenhoven hebben er voor gezorgd dat besloten is om het onderzoek te hervatten wanneer dhr. Van der Steenhoven zijn onderzoeken afgerond zou hebben. Dit is geadviseerd door dhr. Van der Steenhoven en vervolgens besproken op 2 april 2014 tussen OCW, de inspectie en dhr. Van der Steenhoven. In de notulen van dit overleg (…) is te lezen dat dhr. Van der Steenhoven en de inspectie het eens zijn over het on hold zetten van het onderzoek van de inspectie (…)."

Impasse

In de jaren 2012 en 2013 is het probleem van ROC Leiden belegd bij de Inspectie; zij voert in deze periode verscherpt financieel toezicht op de instelling uit en geeft de instelling een aantal malen uitstel voor het indienen van de jaarrekening over 2012. In deze periode komt het ministerie van OCW feitelijk niet aan het verzoek om hulp van de instelling tegemoet.

In 2014 laat de regisseur onderzoeken uitvoeren en probeert hij eerst de bestuurder, later de toezichthouders en financiers te bewegen tot alternatieve financieringsconstructies. Deze pogingen zijn echter niet succesvol.

Aansluitend meldt de minister in februari 2015 aan de Tweede Kamer dat ROC Leiden geen mogelijkheden meer ziet om zelfstandig de continuïteit van kwalitatief goed onderwijs in voldoende mate te waarborgen, en dat het onderwijs wordt ondergebracht bij collega-instellingen in de regio. Pas daarna komt er beweging bij de financiers.

De commissie constateert dat na het melden van het financiële probleem door CvB-voorzitter Knigge bij het ministerie van OCW begin 2012 in feite een bestuurlijke impasse rond het oplossen van het financiële probleem van ROC Leiden ontstaat, die in totaal drie jaar aanhoudt.

De impasse – die het resultaat is van het samenspel tussen OCW, Inspectie, regisseur en instelling - leidt er toe dat de daadwerkelijke aanpak van de financiële problematiek in de tijd naar voren wordt geschoven.

4.4 Is gezorgd voor evenwichtige tegenspraak?

Als derde criterium heeft de commissie gekeken naar het al dan niet aanwezig zijn van evenwichtige tegenspraak.

Gelet op het voorgaande moge het duidelijk zijn dat de commissie moet constateren dat het CvB in het besluitvormingsproces evenwichtige tegenspraak heeft afgehouden, zo niet heeft ontmoedigd, en deze in ieder geval niet actief heeft georganiseerd op zodanige wijze dat deze ook effectief heeft kunnen zijn.[249]

Hiervoor is al gesteld dat tegenspraak om te beginnen niet is georganiseerd door het in gang zetten van onafhankelijke, kritische second opinions. In plaats daarvan heeft het CvB zich in hoge mate beroepen op de adviezen van enkele adviseurs. De commissie plaatst bovendien vraagtekens bij hun kritisch vermogen aangezien zij a) beiden in december 2006 met ROC Leiden een overeenkomst afsluiten mede omvattende een provisie-percentage en b) één van beide tevens van de beleggende instantie Green Real

249 In zijn reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 05-11-2015 heeft de heer Van Gaal hierbij aangegeven: "Ik bestrijd die stelling. Deze stelling verhoudt zich ook niet met de omvang en intensiteit van het overleg dat de CvB voortdurend heeft geïnitieerd. (…) Ook uit de gesprekken met de verschillende leden van het CvB en de RvT moet het de commissie duidelijk zijn geworden hoe de tegenspraak was georganiseerd en dat de RvT een duidelijke, kritische houding aannam ten opzichte van het CvB."

Estate, op basis van overeenkomsten[250] die mede zijn geaccordeerd door het CvB van ROC Leiden, tweemaal provisie ontvangt.

De commissie heeft voorts geen signalen aangetroffen dat in de interne organisatie zich gedurende het traject enige kritische massa organiseerde ten opzichte van de nieuwbouwplannen, bijvoorbeeld onder het (midden)management. Polarisaties en/of personele conflicten over de nieuwbouw heeft de commissie niet aangetroffen. De commissie acht dit opmerkelijk. Primair is het de verantwoordelijkheid van een CvB om zorg te dragen voor evenwicht en kritisch vermogen. Zij acht het echter óók de verantwoordelijkheid van professionals werkzaam in het onderwijs om indien nodig tegenkracht te organiseren en zich uit te spreken. Dat is in deze casus echter niet gebeurd.

Advies- en instemmingsrechten medezeggenschapsraad

Het middelbaar beroepsonderwijs valt voor wat betreft de inspraak van het personeel sinds 2010 onder de Wet op de ondernemingsraden (WOR). De Ondernemingsraad heeft op basis van artikel 25 adviesrecht als het gaat om belangrijke investeringen en kredieten.

Vóór 2010 is de inspraak van het mbo-personeel, overigens tezamen met die van studenten en ouders, geregeld in de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 (WMO 1992). Op basis van die wet heeft de gehele MR adviesrecht inzake nieuwbouw of verbouwing en ten aanzien van de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid.

De commissie heeft overigens geen feitelijke inbreng vanuit de medezeggenschapsraad op de huisvestingsplannen waargenomen.

De commissie heeft bijvoorbeeld in de notulen van de MR-vergaderingen tussen 2005 en 2008 geen wezenlijke gedachtewisselingen tussen CvB en de medezeggenschapsraad over het nieuwbouwproject aangetroffen. Navraag bij ROC Leiden heeft opgeleverd dat vanuit de raad een 'begeleidingscommissie nieuwbouw' was geformeerd – die incidenteel bijeen kwam – om de stand van zaken te bespreken met CvB-voorzitter Van Gaal en/of adviseur Konickx. Van deze bijeenkomsten zijn geen verslagen opgemaakt.

250 In haar reactie in het kader van het hoor & wederhoor heeft mevrouw Langeraert d.d. 02-11-2015 aangegeven: "De opdracht waaraan hier wordt gerefereerd, is aangetoond gezamenlijk door ROC Leiden en Green gegeven nadat de meest cruciale elementen in het dossier (verkoopprijs, huurniveau en terugkoopplicht) al waren overeengekomen. De opdracht was op grond van het gemeenschappelijk belang van ROC Leiden en Green waardoor het delen van de kosten voor deze opdracht voor de hand lag."

De commissie merkt hierbij op dat het CvB de MR in 2005 een generieke geheimhoudingsverklaring heeft laten tekenen waarin de raad wordt opgedragen alle informatie met betrekking tot de nieuwbouw als strikt vertrouwelijk te beschouwen en enkel te delen binnen de overlegstructuren van de raad.[251] In een gesprek met de commissie heeft de MR-voorzitter toegelicht dat de raad buiten de materie werd gehouden aangezien nieuwbouw door de voorzitter van het CvB primair werd gezien als louter een bestuurdersverantwoordelijkheid.[252] [253]

251 Verklaring d.d. 24 februari 2005.

252 Gesprek met dhr. Smit, d.d. 13-07-2015.

253 In zijn reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 05-11-2015 merkt de heer Van Gaal op: "Op basis van een weergegeven uitspraak van de voorzitter van de medezeggenschapsraad wordt ten onrechte de indruk gewekt dat de voorzitter van het CvB de nieuwbouw niet beschouwde als een serieus gespreksonderwerp in gesprekken met de medezeggenschapsraad, maar enkel als een zaak van het CvB."

5 Een behoorlijke taakvervulling

In het voorgaande hoofdstuk is de commissie ingegaan op de vraag of het *collectief handelen* op het niveau van de organen College van Bestuur en Raad van Toezicht de toets der kritiek kan doorstaan. De commissie is tevens gevraagd na te gaan hoe het handelen van de opeenvolgende *individuele leden* van het College van Bestuur zich verhoudt tot de juridische verplichting van bestuurders tot een behoorlijke vervulling van hun taak als bedoeld in artikel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW). In lijn daarmee schetst de commissie in paragraaf 5.1 eerst de normen die in dit verband relevant zijn. In paragraaf 5.2 gaat de commissie in op dit onderdeel van haar opdracht.

5.1 Normenkader

Bij artikel 9 van Boek 2 BW draait het om de verplichtingen van de bestuurder tegenover de rechtspersoon, anders gezegd: om een vorm van *interne aansprakelijkheid*.[254]
Het artikel stelt dat de bestuurder tegenover de rechtspersoon gehouden is tot een behoorlijke vervulling van zijn bestuurstaak, hetgeen voortvloeit uit zijn benoeming. Een bestuurder die dit niet doet, is op grond van het artikel hoofdelijk aansprakelijk tegenover de rechtspersoon, tenzij hem of haar geen ernstig verwijt kan worden gemaakt.

In het algemeen wordt ervan uitgegaan dat een *bestuurder* tekort schiet als hij onder gegeven omstandigheden niet datgene doet wat van een ‘redelijk handelend bestuurder’ mag worden verwacht. Dit wordt ook wel het maatman-criterium genoemd.

Elke bestuurder is in beginsel voor het geheel aansprakelijk. Collegiaal bestuur geldt kortom als uitgangspunt, ook indien meerdere bestuurders onderling een werk- of taakverdeling treffen. Als één bestuurder tekort schiet, dan zijn in beginsel alle bestuurders jegens de rechtspersoon voor de gehele schade hoofdelijk aansprakelijk. Laat onverlet dat het bij aansprakelijkheid wel gaat om individuele aansprakelijkheidsstelling.

Bij het bepalen of een bestuurder te kort is geschoten in zijn bestuurlijke verplichting moet gekeken worden naar de context van waaruit hij handelt. Dat wil zeggen, dat gekeken moet worden naar:

- de aard van de door de rechtspersoon uitgeoefende activiteiten;
- de in het algemeen daaruit voortvloeiende risico’s;
- de taakverdeling binnen het bestuur,
- de eventueel voor het bestuur geldende richtlijnen bijvoorbeeld governance codes,
- de gegevens waarover de bestuurder beschikte of behoorde te beschikken ten tijde van de aan hem verweten beslissingen of gedragingen; en
- het inzicht en de zorgvuldigheid die mogen worden verwacht van een bestuurder die voor zijn taak berekend is en deze nauwgezet vervult.

254 Prof. mr. S.M. Bartman, *Raamwerknotitie*. Baambrugge, 2015.

Vervolgens kan sprake zijn van ernstig verwijtbaar handelen bij:

a. handelen in strijd met statutaire of wettelijke bepalingen, of andere regels van publieke aard, die de rechtspersoon beogen te beschermen;
b. het ongeoorloofd onttrekken van middelen aan de rechtspersoon;
c. het laten prevaleren van eigen (zakelijke) belangen boven dat van de rechtspersoon;
d. het verzaken van de verplichtingen die voortvloeien uit art. 2:10 BW (administratieplicht);
e. het ontraceerbaar vermengen van privévermogen met het vermogen van de rechtspersoon;
f. het nemen van onnodige en niet te rechtvaardigen risico's;
g. het aangaan van verplichtingen die de rechtspersoon naar redelijke verwachting niet zal kunnen nakomen;
h. het nemen van beslissingen met verregaande of onoverzienbare (financiële) consequenties zonder deugdelijke voorbereiding;
i. het niet afsluiten van gebruikelijke verzekeringen;
j. de rechtspersoon willens en wetens strafbare handelingen laten verrichten;
k. het verstrekken van leningen aan insolvente partijen of zonder adequate zekerheid;
l. het aangaan van transacties die het doel van de rechtspersoon overschrijden;
m. het voor zichzelf gebruiken van corporate opportunities, of het op andere wijze concurreren met de rechtspersoon;
n. het stilleggen van de onderneming van de rechtspersoon zonder redelijke grond
o. het niet voorkomen of tegengaan van onderkapitalisatie en het verwaarlozen van de kredietbewaking;
p. het bewust handelen in strijd met het belang van de rechtspersoon en de met hem verbonden organisatie.

Voor *interne toezichthouders* ligt het vraagstuk van aansprakelijkheid anders dan voor bestuurders aangezien deze niet in een wettelijke bepaling is verankerd. Wel is uit jurisprudentie af te leiden dat toezichthouders ernstig verwijt kan worden gemaakt, bijvoorbeeld bij grote projecten. Zij dienen in die gevallen:

a. het project nauwlettend te volgen van qua voorbereiding en voortgang;
b. voortdurend vragen te stellen;
c. onafhankelijk advies in te winnen;
d. sturing te geven aan het handelen van de bestuurders, bijvoorbeeld door middel van
   - het formuleren van kaders;
   - het geven van concrete opdrachten en
   - het stellen van voorwaarden bij het verlenen van zijn statutair vereiste goedkeuring voor onderdelen van het project.

Voor interne aansprakelijkheidsstelling geldt overigens een verjaringstermijn van vijf jaar nadat de schade is gebleken.

Een bestuurder of toezichthouder kan zich bij aansprakelijkheidsstelling beroepen op decharge, op voorwaarde dat het schadelijk handelen is gebleken uit de jaarstukken of tijdig is medegedeeld aan het decharge verlenend orgaan.

5.2 Is sprake geweest van behoorlijke taakvervulling?

In het vorige hoofdstuk heeft de commissie geconstateerd dat het CvB in de periode 2001-2011 voor wat betreft de besluitvorming rond de nieuwbouw zich onvoldoende van zijn taak heeft gekweten. De kwaliteit van het onderwijs is in de besluitvorming ondergeschikt gemaakt aan het belang van het realiseren van de nieuwbouw als zodanig. De besluitvorming is niet ordentelijk verlopen. Er is geen sprake geweest van evenwichtige, effectieve tegenspraak. Op deze gronden acht de commissie het bestuurlijk handelen van het CvB, collectief als orgaan, in de periode tot 2011 verwijtbaar.

De vraag die vervolgens ontstaat, en waarop aan de commissie om een antwoord wordt gevraagd, is of deze verwijtbaarheid voldoende aanleiding geeft voor onderzoek naar de aansprakelijkheid van individuele bestuurders voor de geleden schade.[255] Hiertoe heeft de commissie de elementen genoemd in paragraaf 5.1 getoetst aan de in hoofdstuk 3 beschreven feiten en aan de weging van het bestuurlijk handelen die zij in hoofdstuk 4 heeft beschreven.

Mogelijkheden tot aansprakelijkheidsstelling

De commissie merkt op dat er in beginsel twee wegen zijn die – in theorie – in beschouwing kunnen worden genomen:

- Ten eerste: het is mogelijk individuele bestuurders aansprakelijk te stellen op grond van artikel 2:9 BW. Zoals hiervoor geschetst gaat het daarbij echter om *interne aansprakelijkheidsstelling*. De minister kan dit derhalve niet doen. Een eventueel onderzoek daartoe kan enkel door de *rechtspersoon in kwestie* worden ingesteld.

  Overigens moet hierbij worden aangetekend dat sprake is van een verjaringstermijn van vijf jaar. Anders gezegd: de interne aansprakelijkheidsstelling moet plaatsvinden binnen vijf jaar nadat de schade is gebleken. Voor zover de commissie bekend, is dat het moment dat CvB-voorzitter de heer Knigge aan de RvT meldt dat er liquiditeitsproblemen zijn.[256]

- Ten tweede: de minister van OCW zou in theorie één of meer individuele bestuurders aansprakelijk kunnen stellen voor de geleden schade omdat zij een *onrechtmatige daad* hebben gepleegd (artikel 6:162 BW). Hierbij zou echter aangetoond moeten worden dat de bestuurder(s) in kwestie in hun handelwijze bewust hebben aangestuurd op het berokkenen van schade voor de minister. De commissie heeft deze mogelijkheid niet nader onderzocht omdat zij op grond van haar onderzoek hiertoe geen aanleiding ziet.

Van de mogelijk te bewandelen wegen resteert volgens de commissie in deze casus de eerste, zijnde aansprakelijkheidsstelling op grond van artikel 2:9 BW.

255 Prof. mr. S.M. Bartman, *Nader advies inzake taakvervulling,* d.d. 26-10-2015.

256 Notulen AC Nieuwbouw & Financiën d.d. 07-02-2012.

Is er voldoende aanleiding voor nader onderzoek?
De commissie heeft zich – zo moge uit het voorgaande blijken – in haar onderzoek geconcentreerd op het verloop van het besluitvormingsproces rond de nieuwbouw (hoofdstuk 3) en aansluitend op de weging van het bestuurlijk handelen (hoofdstuk 4). De commissie heeft geen eigenstandig onderzoek verricht naar de aansprakelijkheid van de individuele bestuurders en toezichthouders. In het navolgende spreekt de commissie zich dus niet uit over de aansprakelijkheid van bestuurders en toezichthouders als zodanig, maar geeft zij enkel een indicatie of er in haar optiek voldoende aanwijzingen zijn daartoe een onderzoek in te stellen.

De commissie wil ten eerste stellen dat zij op basis van haar onderzoek geen aanleiding ziet om een onderzoek in te stellen naar mogelijk verwijtbaar handelen van individuele CvB-leden na medio 2011. In het voorgaande hoofdstuk heeft de commissie reeds geconstateerd dat zij gegeven de omstandigheden hebben gedaan wat nodig en mogelijk was.

Ten tweede, met betrekking tot de individuele bestuurders van vóór die periode: het is de commissie in haar onderzoek niet gebleken dat zij met hun handelen in het besluitvormingsproces rond de nieuwbouw persoonlijk gewin hebben nagestreefd. Tevens wijst de commissie er op dat contextuele factoren mede een rol hebben gespeeld bij hun handelen in de beschreven besluitvormingssituaties.

Dat gezegd zijnde heeft de commissie – ten derde – niettemin gerede twijfel over behoorlijke taakvervulling door deze bestuurders in de periode 2001-2011, in het bijzonder de periode 2006-2011. Deze twijfel centreert zich rond drie punten:

- *het aangaan van transacties die het doel van de rechtspersoon overschrijden (doeloverschrijding)*
  De commissie is van mening dat het CvB buiten de statutaire doelstelling van het roc zou kunnen zijn getreden door het aangaan van overeenkomsten voor huisvesting die voor minstens 60% bestaat uit m^2 die niet bestemd zijn voor het verzorgen van middelbaar beroepsonderwijs (zie figuur 3.10).

- *het nemen van onnodige en niet te rechtvaardigen risico's; het aangaan van verplichtingen die de rechtspersoon naar redelijke verwachting niet zal kunnen nakomen*
  (onverantwoorde risico's)
  Eveneens plaatst de commissie vraagtekens bij de taakvervulling door dit CvB als het gaat om het aangaan van de risico's verbonden aan de nieuwbouw. Zoals hiervoor beschreven waren deze risico's in het oorspronkelijke concept van de nieuwbouw niet voorzien. Het project is echter mede door het handelen van het CvB – overigens ook inhoudende dat sommige besluiten níet genomen werden – qua complexiteit exponentieel toegenomen, hetgeen heeft veroorzaakt dat oplopende risico's bij ROC Leiden zijn terecht gekomen. De commissie heeft er moeite mee deze grote risico's als 'noodzakelijk' en 'te rechtvaardigen' te bestempelen.
  Het CvB heeft naar de mening van de commissie voorts te lichtvaardig gehandeld als het gaat om het financieren van beide panden. Zo is de terugkoopplicht van het pand LMS aanvaard zonder dat daar een gedegen onderbouwing en analyse van de doorwerking in de exploitatie van de instelling aan ten grondslag heeft gelegen. Niet

nagegaan is hoe (on)gebruikelijk de constructie is en of de argumenten om het wél te doen van zodanig gewicht waren dat de (risicovolle) constructie toch kon worden aangegaan?
Het CvB heeft vervolgens duidelijke signalen dat de constructie door de terugkoopplicht na oplevering van het pand niet meer aangemerkt zou worden als *operational lease*, maar als *financial lease*, genegeerd.[257]
Het CvB heeft voorts diverse andere open einden in contracten en overeenkomsten aanvaard, waaronder het verhuurrisico van m^2 in het pand CS, zonder dat tevens is gewerkt aan een cumulatief overzicht van – en daarmee inzicht in – op termijn in te lossen financiële verplichtingen. Daardoor is het CvB een totaalpakket aan verplichtingen aangegaan waarvan op zijn minst niet helder is geweest of en in hoeverre de instelling deze lasten wel kon dragen.

- *het nemen van beslissingen met verregaande of onoverzienbare (financiële) consequenties zonder deugdelijke voorbereiding*
  (ondeugdelijke voorbereiding van besluiten)
  De commissie is van oordeel dat diverse CvB-besluiten in het traject niet adequaat voorbereid zijn geweest. De commissie wijst er op dat diverse oorspronkelijke uitgangspunten gaande de rit min of meer stilzwijgend zijn verlaten, zoals het aantal te bouwen m^2 en het in eigendom houden van het onroerend goed (zie figuur 3.10). Daarmee is de complexiteit van het traject toegenomen, is het geheel onoverzienbaar geworden en daarmee ook onbeheersbaar. Voorts is de commissie van mening dat de Raad van Toezicht door het CvB niet in alle opzichten adequaat is geïnformeerd, bijvoorbeeld rond het verstrekken van minder positieve prognoses (eind 2005) en het aanstellen van een coördinerend aannemer in plaats van een hoofdaannemer (medio 2009).

De commissie vindt dat met deze gronden voldoende aanleiding bestaat voor nader onderzoek naar mogelijk persoonlijk verwijtbaar handelen in het licht van artikel 2:9 BW door de CvB-leden in de periode 2001-2011.

Geldt dit ook voor de Raad van Toezicht?
De commissie is in haar opdracht niet gevraagd om een oordeel of er ook aanleiding bestaat voor nader onderzoek naar leden van de Raad van Toezicht. Dit punt ligt echter direct in het verlengde van het voorgaande, reden waarom de commissie op deze plaats er toch bij stil staat.

Zoals in voorgaande hoofdstukken en met name in paragraaf 4.3 beschreven, heeft de Raad van Toezicht vanaf 2007 getracht het traject bij te sturen met diverse interventies. Er zijn onder meer keer op keer vragen gesteld, er is een auditor op het traject gezet, er is druk gezet om te komen tot een coördinerend aannemer, en uiteindelijk is ook aangestuurd op het vertrek van de CvB-voorzitter. Er is naar behoren getracht te interveniëren, zij het dat de intensiteit van de interventies volgens de commissie tijdiger en scherper had gekund.

257 In de reactie in het kader van het hoor & wederhoor d.d. 06-11-2015 merkt KPMG op: "KPMG heeft in de accountantsverslagen van 2007 en volgende jaren altijd opgemerkt dat de LMS transactie een financial lease constructie betrof en KPMG heeft dat ook altijd gecommuniceerd met CvB, Audit Commissie en RvT."

De commissie merkt vervolgens op dat de positie van de RvT complementair is aan die van het CvB. Het College is de bestuurder van de instelling, de Raad is ‘slechts’ toezichthouder. Uit hoofde van die toezichthoudende rol heeft de Raad geopereerd met de nodige interventies. De commissie heeft geen grond om te veronderstellen dat in eenzelfde context, setting en tijd, een anders bezette Raad van Toezicht heel veel anders zou hebben geopereerd. Als orgaan had de RvT, zoals in paragraaf 4.3 beschreven, sterker en tijdiger kunnen optreden. Op basis van de in de jurisprudentie ontwikkelde criteria ziet de commissie geen aanleiding voor nader onderzoek naar verwijtbaar handelen van de leden van de RvT.

6 Aanbevelingen rond complexe besluitvormingstrajecten in het onderwijs

In dit hoofdstuk kijkt de commissie naar de toekomst: welke aanbevelingen geeft zij mee, in aanvulling op hetgeen er al aan (interventie)instrumentarium en beleidsvoornemens in gang is gezet? Op grond van de opdracht komt de commissie hierna tot aanbevelingen over achtereenvolgens: bestuurders en interne toezichthouders, het al dan niet inbouwen van extra waarborgen in besluitvorming over grote investeringen in het algemeen en onderwijshuisvesting in het bijzonder en de rol van externe toezichthouders.

6.1 Wat kunnen bestuurders en interne toezichthouders beter doen?

De commissie is gevraagd om op basis van haar onderzoek te **adviseren over mogelijke aanvullende karakteristieken in houding, kennis en gedrag die van belang zijn voor *bestuurders* van grote onderwijs instellingen, een en ander in aanvulling op de adviezen van de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis.**

Over de kwaliteiten en competenties van bestuurders in het onderwijs en de semi-publieke sector is de laatste jaren al veel gezegd.

Om te beginnen heeft de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis in *Niet onwettig, wel onwenselijk* voor het handelen van onderwijsbestuurders een drietal uitgangspunten geformuleerd, die eerder in dit rapport al aan de orde kwamen als wegingskader voor het bestuurlijk handelen. Het gaat om het uitgangspunt dat bestuurders staan voor de kwaliteit van het onderwijs, dat moet het wezensprincipe zijn. Ten tweede moeten bestuurders professioneel en ethisch verantwoord handelen. En in de derde plaats is er het beginsel dat zij aanspreekbaar zijn op hun gedrag, dat zij open staan voor alternatieve zienswijzen, uitleg geven en rekenschap afleggen.

De commissie-Halsema heeft deze principes ook in de bredere context van de semi-publieke sector geplaatst. In *Een lastig gesprek* geeft zij aan dat bij deze principes vooral ook de individuen aan zet zijn. Immers, een individu "kan weliswaar tegen alle regels in fouten maken, maar hij kan andersom ook redding brengen wanneer de regels niet voldoen." Daarom pleit de commissie-Halsema niet voor het nader 'inregelen' van een moreel kompas maar juist voor activiteiten die het voeren van dat lastige gesprek over wat wel en wat niet kan in semi-publieke organisaties ondersteunen en stimuleren.

Een voorbeeld van een initiatief om het bestuurlijk handelen in onderwijsorganisaties – waar relevant – te verbeteren en het gesprek over ethisch handelen meer op de voorgrond te plaatsen, is de aanpassing van de Branchecode goed bestuur in het mbo.

Met die aanpassing uit 2014 wordt beoogd om waar nodig het gesprek tussen de mbo-instellingen over waarden, cultuur en gedrag, in het licht van het publiek belang, te voeren. In lijn daarmee zijn in de vereniging afspraken gemaakt over monitoring, evaluatie en handhaving van de kernprincipes. Daar hoort sindsdien ook als sluitstuk bij: de mogelijkheid om leden te schorsen en – ultiem – hun lidmaatschap te beëindigen.

De commissie schaart zich achter de diverse aanbevelingen en stappen die reeds in gang zijn gezet, naar aanleiding van cases als Amarantis, BOOR, Zadkine en Berechja. Zij is van mening dat met dit alles veel van de *lessons learned* in de afgelopen periode al een plaats heeft gekregen in wet- en regelgeving en in 'soft law' als governancecodes. Als het om de elementen houding, kennis en gedrag van bestuurder gaat, ziet zij op grond van haar onderzoek geen aanleiding daar nieuwe elementen aan toe te voegen. Eerder is het zaak dat reeds bestaande elementen – zoals het financieel toezicht – beter gaan werken.

Wel onderstreept zij op deze plaats twee punten. Deze punten zijn van zo'n ogenschijnlijks eenvoud dat zij vaak als vanzelfsprekend worden aangenomen, waarmee tegelijkertijd het risico bestaat dat ze over het hoofd worden gezien. De casus van ROC Leiden brengt deze basisprincipes echter weer naar voren, reden waarom de commissie er belang aan hecht om ze op deze plaats te onderstrepen.

Ten eerste is het van het grootste belang dat bestuurders in het onderwijs *de juiste personen op de juiste plaats* zijn. Het moeten vóór alles competente bestuurders zijn, die voeling hebben en houden met het primaire proces van het onderwijs geven. In geval van grote projecten moeten zij in staat zijn om deze te overzien én deze dusdanig te organiseren dat de uitvoering adequaat plaatsvindt, hetgeen ook inhoudt: het behouden van een zekere afstand tot die projectmatige uitvoering. Bestuurders moeten besturen, niet uitvoeren. Het is vooraleerst en met name aan de interne toezichthouders om te bewaken, in hun rol als werkgever, dat de bestuurders de juiste mensen op de juiste plaats zijn en dat zij vooral doen waarvoor zij zijn aangesteld: besturen. Dit impliceert dat óók de interne toezichthouders geëquipeerd moeten zijn voor hun taak.

Ten tweede, in samenhang hiermee, is en blijft het volgens de commissie een kernprincipe dat bestuurders en toezichthouders zich aan hun rol houden. *Rolvastheid* moet bij beide organen een belangrijk Leitmotiv zijn. De bestuurders besturen, de interne toezichthouders houden dat in het oog. Du moment dat besturen afdwalen van hun pad, bijvoorbeeld door grote projecten te gaan uitvoeren, is het aan de toezichthouders die beweging te keren. Niet door zelf te gaan besturen, maar door de juiste interventies te plegen zodat de organisatie weer wórdt bestuurd.

Onder rolvastheid verstaat de commissie voorts, dat onderwijsorganisaties zich aan hun opdracht houden. Het gezegde 'schoenmaker, blijf bij je leest' geldt ook, of misschien wel: juist, voor organisaties met een maatschappelijke opdracht. Scholen moeten geen supermarkten of parkeergarages bouwen, laat staan leningen aangaan om dat mogelijk te maken. Scholen zijn er in ons publieke bestel om onderwijs te geven; aan die opdracht hebben zij zich te houden. Mede om die reden pleit de commissie er voor om instellingen te verplichten om bij investeringen van een zekere omvang deze expliciet als *investeringsparagraaf* op te nemen in de continuïteitsparagraaf en daarmee op te nemen in het jaarverslag. Deze paragraaf maakt onderdeel uit

van het Onderwijscontroleprotocol dat de instellingsaccountant hanteert bij de jaarverslaglegging. In de investeringsparagraaf dient de instelling expliciet melding te maken van het voornemen tot het aangaan van een financieringsconstructie die *niet* de toets van het Waarborgfonds bve heeft doorstaan.

De commissie is tevens gevraagd **hoe de *interne toezichthouder* effectief controle kan uitoefenen op besluitvorming met consequenties voor de lange termijn en hoe op deze beslissingen wanneer nodig bijgestuurd kan worden**. De aanbevelingen van de commissie op dit punt liggen in het verlengde van de principes van de 'juiste persoon op de juiste plaats' en 'rolvastheid'.

Interne toezichthouders moeten doen waarvoor zij zijn aangesteld. Dat wil zeggen: zorgen voor de juiste mensen op de bestuurlijke posities van de organisatie. Het is aan de toezichthouder om er op te letten dat het capabele bestuurders zijn, die handelen in het belang van de kwaliteit van het onderwijs, dat zij het besluitvormingsproces ordentelijk inrichten en dat zij adequate tegenspraak organiseren. In geval van grote projecten beveelt de commissie aan dat interne toezichthouders met de bestuurders een duidelijk kader afspreken waarbinnen de bestuurder wordt geacht te opereren, en dat zij overeenkomen dat in het besluitvormingsproces momenten van reflectie en 'go-no-go' beslissingen aan de orde zijn. Dat laatste kan inhouden dat het project – op basis van het afgesproken kader en de feitelijke gang van zaken - gaande de rit wordt afgeblazen. Dat moeten interne toezichthouders indien nodig ook durven doen. Als er twijfel bij interne toezichthouders is rond het voortzetten van grote projecten, dan zou volgens de commissie het eenvoudige beginsel van 'niet oversteken' moeten gelden.

De commissie geeft hierbij mee aan interne toezichthouders vooral ook de dynamiek in de organisatie op het niveau van het middenmanagement, rond medezeggenschap en rond de positie van financial controllers, in het oog te houden. Als de communicatie tussen dat niveau en bestuurders over aanstaande, grote investeringen levendig en constructief verloopt, dan kan dat een indicatie zijn dat het bestuur de interne tegenspraak afdoende heeft georganiseerd. Mocht deze dialoog in de organisatie niet of nauwelijks aanwezig zijn dan kan dat een indicatie van het tegendeel betekenen.

Het is aan de toezichthouders om toe te zien dat mensen zich kúnnen uitspreken, dat hun inbreng serieus wordt genomen om zo ook in de organisatie een brede basis aan effectieve tegenspraak te garanderen. Het gaat er volgens de commissie ook op dit punt niet om, om nieuwe bevoegdheden voor medezeggenschapsorganen te introduceren. Wél is het volgens de commissie van groot belang dat er door bestuurders én medezeggenschapsraden serieus wordt omgegaan met reeds bestaande mogelijkheden en dat interne toezichthouders daar op letten. Medezeggenschap en de wijze waarop daar door bestuurders en professionals zelf mee wordt omgegaan is een belangrijke indicator voor de kwaliteit en ordentelijkheid van besluitvorming.

De commissie wijst op het belang van een stevige positionering van de financial controller in onderwijsorganisaties. Zij zien immers hoe de financiële positie van de organisatie zich ontwikkelt, en weten veelal als eerste hoe en wanneer financiële problemen ontstaan. De commissie beveelt dan ook aan om hun positie te versterken, en wel zodanig dat zij een structurele rol hebben in de cyclus van besluitvormingsprocessen. Anders gezegd: dat hun rol en betrokkenheid bij besluiten,

bijvoorbeeld door een vaste rol in de Auditcommissie van een Raad van Toezicht, door alle betrokkenen als onderdeel van het reguliere proces wordt gezien. Tegen die achtergrond zouden interne toezichthouders ook betrokken kunnen zijn bij de werving en selectie van controllers, en zou tevens in hun functieomschrijving opgenomen kunnen worden dat een functievereiste is dat zij bij geconstateerde problemen die raken aan de continuïteit van het onderwijs hiervan melding maken bij de Raad van Toezicht. Een professioneel kritische beroepshouding is hier onlosmakelijk aan verbonden.

Voor alles is het zaak dat de toezichthouder in positie is en blijft als potentiële tegenkracht ten opzichte van het bestuur. Het is een verkeerd signaal als bestuurders en interne toezichthouders het altijd met elkaar eens zijn, vaak samen gelijk optrekken enzovoorts. Het is juist een goede zaak als meningen en opvattingen verschillen, als er professionele afstand is tussen toezichtsorgaan en bestuur.[258] Om dat mogelijk te maken is het nodig dat interne toezichthouders zich kunnen verlaten op onafhankelijke bronnen, informatie vanuit de organisatie waaronder van de medezeggenschapsraad, van relevante externe expertise en second opinions. Dat moet bij goed intern toezicht meer regel dan uitzondering zijn.

6.2 Extra waarborgen gewenst bij grote investeringen, in het bijzonder huisvestingsbeslissingen?

De opdracht van de commissie omvat tevens het verzoek **“aanbevelingen te doen op welke wijze een expertisecentrum ingericht kan worden om onderwijsinstellingen te ondersteunen bij het realiseren van nieuwe huisvesting”**. De commissie is gevraagd hierbij te betrekken de motie Van Dijk (SP), inhoudende de mogelijkheid **“vastgoed en onderwijs beter van elkaar te scheiden, zoals de mogelijkheid om vastgoedplannen vooraf verplicht te laten toetsen en het onderbrengen van de huisvesting bij het Rijksvastgoedbedrijf”**.[259]

De commissie geeft hierbij aan dat het haar niet alleen te doen is om waarborgen bij huisvestingsbeslissingen, maar in feite bij alle grote investeringsprojecten, waaronder huisvesting en ict, in het onderwijs.

Een eerste punt waar de commissie in dat verband op wijst is de zorg voor goed opdrachtgeverschap. Bestuurders moeten zich ook, of misschien wel: vooral, in de voorbereidingen om te komen tot grote projecten goed vergewissen van de kwaliteiten, competenties en de onafhankelijkheid van de adviseurs waar zij zich mee omringen. De casus ROC Leiden laat zien wat er kán gebeuren als daar niet goed op wordt gelet. Het is aan interne toezichthouders om ook in het aanvangsstadium mee te kijken met het type adviseurs dat wordt betrokken bij de voorbereidingen.

Vervolgens, en mede op grond van de inbreng tijdens de expertmeetings, komt de commissie tot de conclusie dat het instellen van een expertisecentrum onderwijshuisvesting als ‘instituut’ – of dat nu een fysieke dan wel een virtuele organisatie betreft – niet haar voorkeur heeft. In lijn met het voorgaande is het primair de verantwoordelijkheid van de onderwijsbestuurders, waarop scherp wordt toegezien

258 Zie ook Bokhorst, 2015.

259 *Kamerstukken ii* 2014/15, 33 495, nr. 75.

door de interne toezichthouders, om grote projecten (huisvesting, ict) goed in te richten en te organiseren.

De commissie wijst er hierbij op dat in de mbo-sector zelf, i.c. bij de MBO Raad, al stappen worden gezet om te komen tot een *Informatiecentrum Vastgoed & Financiën*. De bedoeling daarvan is dat kennis van en informatie over huisvesting zo veel als mogelijk is wordt verzameld en gedeeld, waarbij tevens de relatie wordt gelegd met het belang van de continuïteit van onderwijs. Anders gezegd: het centrum zoals beoogd richt zich niet enkel op huisvestingsmogelijkheden, maar vooral ook op risico's, countervailing powers en second opinions.

De commissie vindt rolvastheid een belangrijk beginsel. Ook daar waar het gaat om het organiseren van relevante informatie en expertise hecht zij er aan dat dit door en vanuit de instellingen zelf gebeurt. Daar ligt in de huidige bestuurlijke verhoudingen en het vigerende governancemodel immers ook de verantwoordelijkheid. Als een dergelijke functie of 'centrum' door de instellingen zelf wordt georganiseerd, zoals de MBO Raad voornemens is te doen, dan ligt het ook in de rede te verwachten dat er daadwerkelijk uitgewisseld met en geleerd wordt van elkaar. Het meer 'extern' plaatsen van een dergelijke functie verhindert dat eerder dan dat het stimuleert, aangezien dan het accent meer op 'controle' of 'toetsing' komt te liggen. De commissie is van mening dat de aanzet van de MBO Raad om in samenspraak met en door de instellingen zelf te komen tot een *Informatiecentrum* een stap in de juiste richting is, en in verband met het bouwen aan een basis voor leereffecten kansrijker is dan het instellen van een expertisecentrum als 'instituut'.

De commissie acht het verder niet wenselijk dat de verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting in het mbo wordt 'teruggelegd' op de rijksoverheid en/of wordt belegd bij het Rijksvastgoedbedrijf. Ook een externe toets van huisvestingsplannen door Inspectie, accountants en/of een expertisecentrum ziet zij niet als wenselijk. Het past volgens de commissie niet bij de huidige bestuurlijke verhoudingen om elementen uit het arrangement tussen OCW en de mbo-instellingen terug te leggen en/of te verplaatsen en/of te voorzien van een toets op voorhand.

De commissie merkt daarbij op dat een instantie als het Rijksvastgoedbedrijf op enige afstand staat van de onderwijssector. Specifieke expertise over de bouw en inrichting van schoolgebouwen is daar niet voorhanden, terwijl die door de jaren heen wel is opgebouwd in de mbo-instellingen. Het kan uiteraard wel verstandig zijn om een relatie te leggen tussen een Informatiecentrum Vastgoed voor het mbo en het Rijksvastgoedbedrijf, zodanig dat relevante expertise uit dat bedrijf ook kan worden gedeeld met de mbo-instellingen. Het ministerie van OCW kan het leggen en onderhouden van die relatie stimuleren.

6.3 Aanscherping van het extern toezicht?

Ten slotte is de commissie gevraagd om **"op basis van een door de Inspectie van het Onderwijs op te stellen zelfevaluatie te bezien of het handhavingskader en in het bijzonder de interventieladder van de Inspectie voor het onderwijs aangescherpt kan worden op het punt van het financieel toezicht bij opleidingen die kwalitatief onvoldoende scoren."**

Vooraleerst merkt de commissie op dat ook als het om het extern toezicht gaat, de hiervoor aangehaalde eenvoudige basisprincipes gelden: de juiste mensen moeten op de juiste plaats zitten, daarvoor *competent* zijn, en vervolgens doen waarvoor zij verantwoordelijk zijn, dus *rolvast* zijn en blijven.

In dat verband merkt de commissie op dat het *financieel toezicht* bij de Inspectie van het Onderwijs met spoed op orde dient te komen, aangezien dat sinds 2008 nog niet afdoende is gebeurd. De commissie is van mening – overigens met de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis die dat in haar eerste rapport eind 2012 ook heeft gesignaleerd en aanbevolen – dat het financieel toezicht door middel van louter indicatoren 'op papier' niet afdoende is. Een toezichtsinstrumentarium moet gekoppeld worden aan waarnemingen ter plaatse en signalen vanuit de betreffende instelling zelf. Het financieel toezicht van de Inspectie moet anders gezegd van het papier áfkomen, geen achteruitkijkspiegel meer zijn en meer de feitelijke onderwijspraktijk als basis hebben.

De commissie stelt in dit verband voor signaleringswaarden te ontwikkelen die uitgaan van een bepaalde norm ten aanzien van huisvestings- en ict-lasten in mbo-instellingen, waarbij aangesloten kan worden bij informatie beschikbaar in de benchmark-mbo-instellingen. Dergelijke signaleringswaarden en indicatoren functioneren als het aan de commissie ligt straks eerder als 'sluitstuk' dan als 'startpunt' van het financieel toezicht; dat laatste is nu nog het geval.

Voorts, als er op basis van het verbrede geheel aan signaleringswaarden en werkwijzen aanwijzingen zijn voor 'verscherpt financieel toezicht', dan moet het mogelijk zijn dat de Inspectie een multidisciplinair team samenstelt om ter plaatse – in opdracht van de inspecteur-generaal – zaken uit te zoeken. Dat team zou kunnen bestaan uit financieel en/of huisvestingsdeskundigen, onderwijskundigen en – afhankelijk van de casus – relevante expertise 'van buiten'. Een dergelijk team zou vervolgens de inspecteur-generaal kunnen adviseren tot:
a) het instellen van verscherpt financieel toezicht;
b) het instellen van een onderzoek naar bestuurlijk handelen;
c) het overdragen van de casus naar een afdeling 'bijzonder beheer' van de Inspectie, die over interventiemogelijkheden ter plaatse beschikt waaronder de bevoegdheid om een instelling gecontroleerd failliet te laten gaan.

De commissie is van mening dat in een dergelijke constellatie 'verscherpt financieel toezicht' méér moet inhouden dan tot nu toe, namelijk het actiever aanzetten van de instelling tot het nemen van stappen en – mocht dat onverhoopt niet naar wens verlopen – het alsnog overgaan tot stappen b) en c).

De commissie vindt dat onderdeel b), de mogelijkheid tot het instellen van een onderzoek naar bestuurlijk handelen dat vooraf gaat aan de ministeriële aanwijzing[260], nadrukkelijk een *eigen bevoegdheid van de Inspectie* dient te zijn, waarvoor zij als onafhankelijke instantie geen goedkeuring hoeft te verkrijgen van het ministerie van OCW.

260 Het betreft hier het onderzoek naar bestuurlijk handelen zoals bedoeld in artikel 9.1.4a WEB, vijfde lid onder a, dat vooruit dient te gaan aan het besluit tot een ministeriële aanwijzing, en niet de meer algemene bevoegdheid tot het instellen van specifiek onderzoek zoals bedoeld in artikel 15 in de Wet op het onderwijstoezicht.

‘In last resort’ moet het mogelijk zijn de casus over te dragen naar een nieuw op te richten afdeling *bijzonder beheer* van de Inspectie. Deze afdeling maakt heldere afspraken met de beleidsdirectie van het ministerie en de instelling over de verdeling van taken en bevoegdheden, waarbij de afdeling in regie is. In feite komt de instelling daarmee onder curatele te staan van de afdeling maar wordt geen bewindvoerder aangewezen. De commissie merkt op dat een forse impuls – kwalitatief en kwantitatief – nodig zal zijn een dergelijke afdeling met een functionaliteit zoals beoogd door de commissie tot stand te brengen.

In die gevallen dat een instelling relatief veel (zeer) zwakke opleidingen heeft, bijvoorbeeld meer dan 5% van het aantal aangeboden opleidingen bij de mbo-instelling, dan moet de Inspectie in het vervolg over kunnen gaan tot het formeren van het hiervoor genoemde multidisciplinair team en/of het instellen van verscherpt *financieel* toezicht. Zwakke onderwijskwaliteit kan in dat geval een basis zijn om tevens verscherpt financieel toezicht in te stellen.

7 Samenvatting en conclusies

Aan het einde van het rapport gekomen, vat de commissie in dit hoofdstuk haar belangrijkste bevindingen samen. Daarbij hanteert zij de volgorde van de verschillende elementen in haar onderzoeksopdracht.

7.1 ROC Leiden vaart in de eigen boeggolf

ROC Leiden raakt vanaf begin 2012 in toenemende mate in liquiditeitsproblemen. Deze worden dan ook aan het ministerie van OCW gemeld. De financiële problemen worden veroorzaakt door een omvangrijk nieuwbouwproject, waarbinnen twee panden worden gebouwd, te weten op Lammenschanspark en bij het Centraal Station van Leiden.

Door de nieuwbouw nemen de huisvestingslasten bij het ROC toe, tot ongeveer het dubbele van het niveau dat gemiddeld is voor een mbo-instelling. Enkele jaren daarvoor, toen de panden nog niet waren opgeleverd, was dit nog niet zo. De huisvestingslasten lagen toen onder het gemiddelde.

De nieuwbouw komt er overigens niet voor niets. ROC Leiden heeft rond het jaar 2000 te maken met sterk verouderde panden, die verspreid zijn over de stad. Clustering van het onderwijs op één of enkele locaties ligt voor de hand. Net als andere roc's in deze periode gaat ROC Leiden dus tot nieuwbouw over.

In eerste instantie is het de bedoeling om één nieuw pand neer te zetten, namelijk op Lammenschans. Door een samenloop van omstandigheden ontstaat echter ook een tweede aantrekkelijke locatie, namelijk bij CS. Bouwen voor één pand, wordt bouwen voor twee. Met de idee dat de m^2 die niet direct nodig zijn, wel verhuurd kunnen worden aan leerbedrijven.

ROC Leiden pakt zelf de bouw op; de veronderstelling is dat zo meer grip op het proces blijft bestaan en ook lokale middenstanders in de nieuwbouw een plaats kunnen krijgen. Gaande de rit blijkt dit uitgangspunt niet te werken. Het leidt om te beginnen via de perceelsgewijze aanbesteding bij het pand Lammenschans tot overschrijdingen. Vervolgens ontstaan afstemmingsproblemen op de bouwplaats tussen aannemers onderling en tussen aannemers en het ROC. Er komt een coördinerend hoofdaannemer (Heijmans). De bouw van CS daarna wordt niet meer in eigen beheer opgepakt maar – door Green Real Estate – uitbesteed aan een echte aannemer (VolkerWessels).

'Bouwen voor eigendom' is het derde uitgangspunt. Dit verandert echter gaande de rit omdat het project van de twee panden in de gewenste vorm te duur blijkt te zijn. Oorspronkelijk was nog gerekend met financieringsvolume van rond de € 40 miljoen; uiteindelijk blijkt het project van de twee panden een financieringsvolume van ruim € 220 miljoen te omvatten (zie schema 7.1). Met het financieringsvolume stijgt ook de complexiteit van het financieringsarrangement. Het omvat in geval van Lammenschans onder meer de plicht om het pand na 20 jaar huur alsnog terug te kopen. Het pand van CS wordt gehuurd. ROC Leiden draagt daarbij ook deels de verantwoordelijkheid voor

de verhuur van de m² die niet direct aan het onderwijs zijn verbonden.
Al met al ontstaat in het project een exponentiële toename van complexiteit (zie figuur 7.1). Eén pand wordt: twee panden. Eigendom wordt: huur met terugkoopplicht respectievelijk terugkooprecht. Bouwen voor het ROC wordt: bouwen voor het ROC, voor het Da Vinci college én voor derde partijen. Het aantal m² dat wordt gebouwd bedraagt uiteindelijk 100.000 m² terwijl het ROC er in eerste aanleg maar 32.000 m² nodig heeft. De kosten gaan uiteindelijk meer dan een vijfvoud van het oorspronkelijk geraamde volume omvatten.

Bij dit alles stapelen de contractuele en financiële open einden zich op; de risico's van ook die open einden komen bij ROC Leiden terecht.

Figuur 7.1 Van oorspronkelijk concept naar uiteindelijke realisatie

	Oorspronkelijk concept	*Uiteindelijke realisatie*	
locatie	LMS	LMS	+ CS
eigendom	eigendom	huur van GRE met terugkoopplicht (€ 73M)	huur van GRE met terugkooprecht (€118 M); tevens deel verhuurrisico RL
gebruik	ROC Leiden	ROC Leiden, Da Vinci, derden	ROC Leiden, derden
ontwikkeling & bouw	ROC Leiden	CCL/ROC Leiden; Heijmans coördineert	VolkerWessels i.o.v. GRE
financiering	€36 à €40 miljoen van ABN Amro	€80 miljoen via BNG/GRE; RL stort depot € 16 miljoen	BNG financiert GRE; RL stort depot € 6 miljoen
kosten	raming €46 miljoen	€110,6 miljoen	€ 112,2 miljoen
aantal m²	32.000 m²	50.000 m² wv ROC/IPC: 24.000 m² P-garage: 10.000 m² Derden: 7.300 m² Da Vinci: 8.300 m²	50.000 m² wv ROC: 15.400 m² P-garage: 12.000 m² Derden: 22.600 m²

Het resultaat van dit alles is dat zoals gezegd de huisvestingslasten na 2011 de pan uit rijzen en de instelling ten onder dreigt te gaan aan een gebrek aan liquide middelen.

7.2 Was sprake van verantwoord bestuurlijk handelen?

In hoofdstuk 3 heeft de commissie in detail het fasegewijze verloop van het besluitvormingsproces rond de nieuwbouw van ROC Leiden beschreven. Op grond daarvan is de commissie in hoofdstuk 4 tot een weging gekomen van het bestuurlijk handelen. Deze weging wordt hieronder samengevat.

De commissie merkt daaraan voorafgaand op dat de initiële gedachten van de instelling rond de nieuwbouw passend waren. In die zin dat sprake was van onderwijsaanbod vanuit circa 20 verouderde gebouwen die verspreid waren over Leiden en omgeving. Dat tegen die achtergrond een clustering van het aanbod in nieuwbouw werd beoogd kan de commissie in grote lijnen volgen. Dit gebeurde voorts in een context van concurrentie met andere mbo-instellingen. Laat onverlet dat de commissie van mening is dat in het traject de risico's, complexiteit en de hoeveelheid open einden (zie hiervoor) te zeer is opgelopen.

College van Bestuur
De commissie komt tot de conclusie dat het CvB in de periode vóór 2011 met betrekking tot het initiëren, ontwikkelen, bouwen en exploiteren van de nieuwbouw onverantwoord en verwijtbaar heeft gehandeld.

Het belang van de kwaliteit van het onderwijs is in de periode tussen 2001 en 2011 ondergeschikt gemaakt aan het belang van het realiseren van de nieuwbouw. Het besluitvormingsproces is niet ordentelijk verlopen, onder meer omdat belangrijke besluiten niet of nauwelijks door onafhankelijke derden zijn bekeken en er te weinig oog is geweest voor de competenties die nodig zijn om een project van deze omvang te laten slagen. Het bestuur heeft zich te zeer verlaten op de adviezen van een te beperkt gezelschap van enkele externe adviseurs. Evenwichtige en daarmee effectieve tegenspraak is niet georganiseerd; de besluitvorming over de nieuwbouw heeft in en rond het CvB in zeer beperkte kring plaatsgevonden.

In 2011 treedt een nieuwe CvB-voorzitter aan, die vanaf dat moment tracht de problematiek bij te sturen dan wel af te wenden. De mogelijkheden daarvoor worden echter door de toenemende liquiditeitsproblemen steeds kleiner. Hij doet wat mogelijk is, maar slaagt er niet in het probleem op te lossen.

Raad van Toezicht
De RvT is in het traject vóór 2006 feitelijk noch formeel aanwezig geweest als interne toezichthouder. In die periode lagen de belangen van het Stichtingsbestuur en de CvB-voorzitter op één lijn. Er was daardoor nauwelijks effectieve tegenspraak ten opzichte van de CvB-voorzitter.

Na de statutenwijziging eind 2005 wordt het Stichtingsbestuur formeel Raad van Toezicht, maar belangrijke besluiten over de huisvesting zijn dan al genomen. De nieuwe leden van de RvT slagen er dan wel in te komen tot een kritische opstelling naar het College, maar slagen er niet afdoende in boven de materie te gaan staan. In feite worden ze al vrij vroeg in 2006/2007 meegezogen in de snelheid die het nieuwbouwtraject dan al heeft gekregen. Ze stellen vragen, plegen interventies, maar deze komen veelal net iets te laat. Ze zijn niet in staat door te pakken, en komen niet verder dan een reactieve vorm van intern toezicht, waarin veel (deel-) beslissingen van het CvB worden geredresseerd, maar waarmee te weinig sturende kracht op het traject zelf door de RvT wordt uitgeoefend. Duidelijke kaders voor hun interventies ontbreken.

Door de jaren heen zet deze lijn zich volgens de commissie voort, ook als na 2009 een nieuwe voorzitter aantreedt.

Extern adviseurs
De figuur van 'extern adviseur' kent naar de opvatting van de commissie twee modaliteiten. De eerste is die van kritisch, onafhankelijk buitenstaander. De tweede is die van uitvoerder van voornemens die (impliciet) al in de organisatie aanwezig zijn. De extern adviseurs in de casus ROC Leiden, i.c. Ilfa en Fakton, waren volgens de commissie vooral van het tweede type, terwijl zij door het CvB naar relevante betrokkenen toe werden gepresenteerd als zijnde adviseurs van het eerste type.

In de zin van de eerste modaliteit, die van kritisch en onafhankelijk adviseur, beschikten de adviseurs in kwestie volgens de commissie over een onvoldoende kritische en onafhankelijke opstelling.

Feitelijk waren zij werkzaam in de tweede modaliteit, en lieten zij zich dientengevolge leiden door de doelstellingen van de bestuurder. Ze hebben zich als uitvoerend adviseurs te weinig kritisch opgesteld. In lijn met hun uitvoerende opdracht komen zij een provisieovereenkomst met het CvB overeen rond het komen tot een financieringsarrangement voor de twee panden. De commissie is van mening dat deze provisieovereenkomst hun kritisch vermogen in de advisering van het CvB, zoals bedoeld in de eerste modaliteit, waarschijnlijk niet heeft versterkt.

Green Real Estate en Bank Nederlandse Gemeenten
Over de belegger (Green) respectievelijk financierder (BNG) in het traject merkt de commissie op dat het onderzoek uitwijst dat zij zich in het traject zakelijk en commercieel hebben opgesteld. Dat is gelet op de aard van hun ondernemingen een logische zaak. De commissie wijst publieke organisaties wel op dit zakelijke en commerciële karakter van beleggers en financiers. Het is belangrijk dat onderwijsorganisaties dat voor ogen houden bij het zakendoen met dergelijke ondernemingen en zich daarbij bewust zijn van de risico's.

De commissie vraagt zich af of onderwijsorganisaties zich er voldoende van bewust zijn dat zij bij overeenkomsten met een commerciële belegger een prijs betalen in de vorm van een hogere marktrente. Voor deze organisaties ligt een andere vorm van financieren, zoals schatkistbankieren, meer voor de hand.

Accountant
De commissie heeft geconstateerd dat de instellingsaccountant in het traject in financieel technisch opzicht naar de letter van de betreffende leidraad, en daarmee administratief correct, heeft geopereerd. Dit door onder meer in de accountantsverslagen te wijzen op de afschrijvingslasten die met de terugkoopplicht van Lammenschanspark gepaard zouden gaan. Echter, de accountant had vanuit zijn natuurlijke adviesrol scherper, effectiever kunnen opereren. Dit door de risico's van het financieringsconstruct explicieter te duiden en duidelijker onder de aandacht te brengen van de Raad van Toezicht. Voorts had de accountant eerder kunnen signaleren welke mogelijke tekortkomingen besloten lagen in de opzet en de werking van de project- en financiële organisatie van het nieuwbouwproject.

Gemeente

Gemeente Leiden heeft in het traject niet bijgedragen aan complexiteitsreductie voor het ROC Leiden. De Gemeente heeft de oude panden van het ROC gekocht maar tegelijkertijd heeft zij ook de nodige eisen en daarmee risico's bij het ROC neergelegd, zoals rond de parkeergarages en de bouw van het Da Vinci college. Dit zijn risico's die het ROC bewust heeft aanvaard, maar de commissie merkt ook op dat de Gemeente zich op deze punten wellicht iets terughoudender had kunnen opstellen. Dit teneinde de complexiteit en risico's voor het roc nog enigszins te beperken. Dit laat onverlet dat het ROC Leiden geheel zelfstandig de verantwoordelijkheid draagt voor het besluitvormingsproces en de uitkomsten daarvan.

Inspectie van het Onderwijs

Het verontrust de commissie dat het financieel toezicht in de periode 2008-2015 niet afdoende tot ontwikkeling is gekomen. De integratie met het onderwijsinhoudelijk toezicht is in de afgelopen jaren onvoldoende tot stand gebracht.

Het is voor de commissie verder onbegrijpelijk dat de Inspectie pas zo laat – bijna tien jaar nadat de belangrijkste besluiten bij de instelling al zijn genomen – daadwerkelijk langszij komt in de casus, en dan nog vooral door het initiatief dat het ROC Leiden hiertoe zelf neemt.

Ministerie van OCW en de regisseur

De commissie concludeert op grond van haar onderzoek dat het ministerie geen heldere aanpak kent voor instellingen die dreigen in de financiële problemen te komen en haar benaderen met een verzoek om hulp zoals ROC Leiden dat begin 2012 deed. In plaats van tegemoet komen aan het verzoek om hulp, belegt het ministerie de casus bij de Inspectie, die daarop verscherpt financieel toezicht instelt. Als na enige tijd blijkt dat ook dat geen respijt geeft, wordt aan ABDTOPconsult opdracht gegeven onderzoek te doen. De onderzoeker in kwestie krijgt later de aanduiding van regisseur, en gaat dan in feite opereren als mede-bestuurder. In termen van bestuurlijke verhoudingen had dat laatste volgens de commissie beter geregeld moeten worden, in termen van duidelijke taken en bevoegdheden en niet louter in termen van een onderzoeksopdracht.

Uiteindelijk komt er pas een oplossing als de minister in februari 2015 constateert dat de instelling niet meer aan haar financiële en kwalitatieve verplichtingen kan voldoen. De commissie vindt dat de periode tussen begin 2012 en februari 2015 onnodig lang heeft geduurd.

Zoals ook opgemerkt in het rapport van de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis houdt 'stelselverantwoordelijkheid' van het ministerie niet in dat het ministerie niet mag of kan handelen in geval van individuele instellingen. Juist in belang van het stelsel kan het zaak zijn bij individuele gevallen in te grijpen.

7.3 Was sprake van een behoorlijke taakvervulling door bestuurders?

Ten aanzien van het handelen van het College van Bestuur van vóór 2011, met name in de periode 2006-2011, heeft de commissie gerede twijfel over behoorlijke taakvervulling. De commissie baseert de twijfel op drie punten.

Ten eerste vindt zij dat het CvB met de nieuwbouwtransacties buiten het doel van de organisatie van ROC Leiden zou kunnen zijn getreden. Er is gebouwd en ontwikkeld voor een volume dat voor slechts 40% een specifieke mbo-bestemming had.

Ten tweede heeft het CvB onverantwoorde risico's genomen met de nieuwbouw. Open einden zijn naar voren geschoven in de tijd; belangrijke signalen gedurende het traject zijn genegeerd.

In de derde plaats vindt de commissie dat belangrijke besluiten in het traject ondeugdelijk zijn voorbereid. Zoals de wending van 'bouwen van één pand' naar 'bouwen voor twee panden', de perceelsgewijze aanbesteding en het aanvaarden van een financieringsconstruct met een terugkoopplicht in plaats van een terugkooprecht.

De commissie vindt dat er voldoende aanleiding bestaat voor nader onderzoek naar mogelijk persoonlijk verwijtbaar handelen – in het licht van artikel 2:9 Burgerlijk Wetboek – van de leden van het CvB in de periode 2001-2011.

Zoals hiervoor opgemerkt bekritiseert de commissie ook het opereren van de Raad van Toezicht. De RvT is te weinig effectief sturend geweest; de raad heeft dan wel geïntervenieerd maar is ook steeds achter de feiten aangelopen. Te lang heeft de RvT aanvaard dat de instelling ook daarmee risico's liep. De commissie vindt dat de RvT als orgaan beter had kunnen functioneren. De commissie ziet echter geen aanleiding voor nader onderzoek naar verwijtbaar handelen van leden van de RvT.

7.4 Aanbevelingen van de commissie

Verbonden aan haar opdracht komt de commissie ten slotte tot de volgende aanbevelingen (zie tevens hoofdstuk 6).

Aanvullende karakteristieken in houding, kennis en gedrag van bestuurders

De commissie stelt voor bestaande instrumenten en elementen, zoals inmiddels ook opgenomen in Codes goed bestuur en nieuwe wet- en regelgeving, vooral eerst hun werk te laten doen.

Dit dan in het besef dat bestuurders in het onderwijs vooral ook de *juiste mensen op de juiste plaats* moeten zijn. Het is aan de interne toezichthouders om hierop in hun rol als werkgever van de bestuurder scherp op te zijn.

Voorts is het volgens de commissie zaak dat bestuurders en toezichthouders zich houden aan hun rollen. *Rolvastheid* houdt ook in dat toezichthouders scherp blijven op de opdracht van hun organisatie. In geval van onderwijsinstellingen is dat: onderwijs geven. En niet: garages en supermarkten bouwen. Daarom beveelt de commissie aan dat instellingen in geval van grote projecten (waaronder huisvesting, ict) een

investeringsparagraaf, die onderdeel uitmaakt van de continuïteitsparagraaf, deze in het jaarverslag opnemen. Als dat aan de orde is, nemen zij in deze paragraaf op dat het voorgenomen financieringsarrangement níet door het Waarborgfonds bve is goedgekeurd.

Rol van intern toezicht bij besluitvormingsprocessen voor de lange termijn

In geval van grote projecten, bijvoorbeeld huisvesting en ict, is het aan de interne toezichthouder om het bestuur kritisch te volgen en waar nodig te interveniëren. Zij moeten nagaan of het besluitvormingstraject ordentelijk wordt ingericht, dat momenten van reflectie en 'go-no-go' beslissingen worden ingebouwd en dat gezorgd wordt voor evenwichtige, effectieve tegenspraak.

Specifieke aandachtspunten voor de interne toezichthouder betreffen de dynamiek en dialoog in de organisatie over voorgenomen grote projecten, de positionering van de financial controller in de organisatie en het functioneren van de medezeggenschap.

De toezichthouder bewaakt voorts dat het traject geen doel in zichzelf wordt, maar dat het steeds een middel blijft voor het uiteindelijk doel: de kwaliteit van het onderwijs.

Extra waarborgen bij grote investeringen, in het bijzonder huisvestingsbeslissingen

Van belang is dat bestuurders en toezichthouders scherp kijken naar hun adviseurs, zeker in de beginperiode van grote projecten. Het type en kwaliteit van hun inbreng in het begin van grote projecten kan – zo leert deze casus – veel verschil uitmaken.

De commissie is geen voorstander van het instellen van een nieuw 'instituut' en/of het invoeren van een verplichte toets voor grote investeringen inclusief vastgoedbeslissingen. In lijn met wat zij hiervoor opmerkte: reeds bestaande elementen en instrumenten moeten hun werk (gaan) doen en actoren moeten vooral rolvast blijven opereren.

Zij stelt in plaats daarvan voor initiatieven te steunen die uitgaan van uitwisseling van ervaring en expertise tussen instellingen zelf, zoals onlangs ook is geïnitieerd door de MBO Raad in de vorm van een Informatiecentrum Vastgoed & Financiering. Daarbij ziet de commissie geen expliciete rol voor het Rijksvastgoedbedrijf maar kan indien gewenst door het Informatiepunt wel de expertise vanuit het Rijksvastgoedbedrijf worden betrokken.

Aanscherping interventieladder voor het financieel toezicht bij opleidingen die kwalitatief onvoldoende scoren

Het financieel toezicht vanuit de Inspectie van het Onderwijs moet verder worden ontwikkeld. Het is nu niet in staat om financiële problemen tijdig te signaleren en daar een adequate aanpak op af te stemmen.

Het financieel toezicht moet in de optiek van de commissie worden gebaseerd op reëler en tijdiger signaleringswaarden. De indicatoren zoals die nu nog gelden, ziet zij eerder als sluitstuk dan als startpunt van het verscherpt toezicht; nu is nog het omgekeerde het geval.

Het financieel toezicht moet mede de mogelijkheid omvatten dat een multi-disciplinair team bij een instelling polshoogte gaat nemen. Dit dan op basis van

signaleringswaarden en/of waarnemingen van of vragen bij individuele inspecteurs. Ook in die gevallen dat een instelling over een vrij hoog percentage opleidingen beschikt dat kwalitatief onvoldoende scoort, heeft de Inspectie de mogelijkheid om dit team in te zetten en opheldering te vragen over de financiële stand van zaken.

De Inspectie moet niet alleen zelfstandig de bevoegdheid hebben tot het instellen van 'verscherpt toezicht' maar ook tot het verrichten van het onderzoek naar bestuurlijk handelen dat vooraf dient te gaan aan een ministeriële aanwijzing. Het besluit tot het instellen van dit onderzoek behoeft niet op voorhand de goedkeuring van het ministerie.

De commissie stelt voor bij de Inspectie een nieuw op te richten 'Afdeling bijzonder beheer' in te stellen. Deze afdeling beschikt in voorkomende gevallen de bevoegdheid om in overleg met de instelling te komen tot een gecontroleerd faillissement.

BIJLAGEN **DEEL 1**

I.1 De hoofdrolspelers en hun taken & bevoegdheden

In deze bijlage wordt uiteen gezet wie de *hoofdrolspelers* in het besluitvormingsproces rond de nieuwbouw van ROC Leiden zijn geweest en op basis van welke bevoegdheid of opdracht zij hebben gehandeld.

Formele verhoudingen

ROC Leiden is een stichting die in 1996 ontstaat uit enkele rechtsvoorgangers, die ten gevolge van de roc-vorming en de invoering van de WEB besluiten samen te gaan.[261] In de statuten wordt geregeld dat het doel is gelegen in het in stand houden van één of meer onderwijsinstellingen gericht op het verzorgen van mbo en volwasseneneducatie. Er wordt een bestuur ingesteld bestaande uit elf leden, waarbij wordt bepaald dat dit aantal binnen twee jaar wordt teruggebracht tot zeven leden. In de statuten wordt opgenomen dat het bestuur taken en bevoegdheden kan delegeren aan het college van bestuur (CvB), op basis van een bestuursreglement.

In 2001 wordt de heer Van Gaal aangesteld als voorzitter van het CvB, dan nog met beperkte volmacht. In hetzelfde jaar wordt de heer Van Rij voorzitter van het stichtingsbestuur – dat dan overigens wordt aangeduid als Raad van Toezicht. Eind 2005 worden de statuten gewijzigd; vanaf dat moment fungeert het CvB ook formeel als het bestuur, waarop wordt toegezien door een Raad van Toezicht (RvT). Bij deze statutenwijziging blijven de doelstellingen in hoofdzaak ongewijzigd.[262]

In 2014 worden de statuten van het ROC nogmaals gewijzigd, dit om meer samenhang te krijgen tussen de statuten, treasuryfunctie en interne mandateringsregeling.[263]

Het College van Bestuur

Het CvB van ROC Leiden is vóór 2006 op basis van het bestuursreglement belast met de dagelijkse leiding van de instelling en de uitvoering van het door de RvT (zijnde het stichtingsbestuur) vastgestelde beleid. Met ingang van 2006 beschikt het CvB over de algemene bestuursverantwoordelijkheden; het CvB legt daarover verantwoording af aan de RvT.[264]

De heer Van Gaal is van september 2001 tot juli 2010 voorzitter van het CvB; hij fungeert tot november 2011 als CvB-lid. Mevrouw Jas wordt in 2003 lid van het CvB en blijft dat tot april 2011. Na haar aantreden begin 2003 wordt CvB-lid mevrouw Jas betrokken bij en deelgenoot van de besluitvorming door het CvB. Zij behartigt de portefeuilles onderwijs, kwaliteitszorg en informatisering en ICT beheer; de heer Van Gaal behartigt de portefeuilles externe betrekkingen, financiën, planning en control,

261 De samenstelling van bestuur, CvB en RvT door de tijd heen is opgenomen in figuur 3.3.

262 Statutenwijziging d.d. 21-11-2005.

263 Notulen AC Nieuwbouw & Financiën d.d. 30-05-2013.

264 Bestuursreglement d.d. 19-09-2002 respectievelijk d.d. 26-06-2007.

personeel en organisatie, facilitaire dienstverlening, marketing en communicatie.[265] De heer Knigge wordt in februari 2010 lid van het CvB en volgt de heer Van Gaal op als voorzitter in de zomer van 2010; hij blijft voorzitter van het ROC tot eind 2014. Mevrouw Everts treedt in februari 2012 als lid toe tot het CvB.

De heer De Jong wordt eind 2014 interim voorzitter van het college. Mevrouw Everts treedt wegens gezondheidsredenen in januari 2015 terug; haar positie wordt waargenomen door interim bestuurslid mevrouw Van Vugt Tijssen. In juni 2015 treedt de heer Winter aan als voorzitter van het CvB.

De Raad van Toezicht

De Raad van Toezicht is vóór 2006 formeel het bestuur van de Stichting ROC Leiden, met overeenkomstige taken en bevoegdheden. Na de statutenwijziging is de raad ook formeel een raad van toezicht, met bijpassende taken en bevoegdheden, te weten het toezien op en het adviseren van het bestuur van de Stichting, het optreden als werkgever van de leden van het CvB en het aanwijzen van de instellingsaccountant.

Vanaf 2001 is de heer Van Rij voorzitter van de RvT. Hij treedt eind 2009 terug en wordt opgevolgd door mevrouw Halbertsma; laatstgenoemde is RvT-lid vanaf 2006. In juni 2014 wordt zij opgevolgd door de heer Van Leeuwen.

In 2006 treden de heer Bormans en mevrouw Sanders als leden toe tot de RvT. De commissie noemt dit feit hier aangezien zij functioneren als leden van de auditcommissies Nieuwbouw respectievelijk Financiën. Mevrouw Sanders besluit begin 2010 niet op te gaan voor een herbenoeming. De heer Bormans wordt wel herbenoemd en stopt in oktober 2010 als lid van de RvT.

Community College Leiden

In 2005 richt de Stichting ROC Leiden voor de uitvoering van het nieuwbouwproject een aparte rechtspersoon op, namelijk het Community College Leiden BV (CCL BV).[266] Als directeuren treden aan: de heren Feunekes en Hottentot. De heer Feunekes is voor 2005 Hoofd Facilitaire dienst van ROC Leiden. De heer Hottentot verricht voor 2005 stafwerkzaamheden op onder meer het terrein van nieuwbouw. Tot juni 2011 zijn zij feitelijk betrokken bij de bv. Zij worden in april 2015 formeel bij de Kamer van Koophandel uitgeschreven.

In 2006 worden vanuit CCL BV twee dochters opgericht, te weten CCL LMS BV en CCL CS BV.[267] Directeur van beide bv's wordt de heer Bendervoet. Hij functioneert feitelijk als projectdirecteur voor de nieuwbouw Lammenschans (LMS). De werkzaamheden van de heer Bendervoet stoppen in de zomer van 2011; hij wordt begin juli 2011 formeel uitgeschreven bij de Kamer van Koophandel.

265 Notulen stichtingsbestuur d.d. 26-03-2003.

266 Statuten CCL BV d.d. 11-07-2005.

267 Statuten CCL LMS BV en CCL CS BV d.d. 27-06-2006.

Financiën, planning & control

Mevrouw Heijenrath komt in 2002 in dienst bij het ROC Leiden als Directeur Financiën, Planning & Control. Zij functioneert direct onder de verantwoordelijkheid van het CvB. Zij neemt uit hoofde van haar functie deel aan het overleg met CCL, ze woont vergaderingen bij van de auditcommissie Financiën en indien nodig van RvT-vergaderingen. Vanaf 1 januari 2012 vervult mevrouw Heijenrath de functie van concern controller; later in 2012 vertrekt zij bij ROC Leiden. Aansluitend is de heer Baatenburg de Jong de directeur Bedrijfsvoering van het roc.

Extern adviseurs

In 2001 komt de heer Van Gaal via de heer Feunekes in contact met de heer Konickx, vastgoed-adviseur in de semi-publieke sector. De heer Konickx verricht aansluitend diverse advies- en ondersteuningsopdrachten voor ROC Leiden, eerst vanuit het bureau Fakton, later vanuit zijn bureau Ohain& Whittle. In het najaar van 2007, na het sluiten van de voorlopige koopovereenkomst met Green Real Estate over het pand Lammenschans, vermindert de intensiteit van de samenwerking.

Mevrouw Langeraert wordt door de heer Van Gaal eind 2001 benaderd met het verzoek tot ondersteuning en advisering rond de financiering van de voorgenomen nieuwbouw en – later – het treasury-management. De heer Van Gaal kent haar vanuit zijn voorgaande betrekking, bij Hogeschool Holland in Amsterdam. In de periode tussen 2002 en eind 2012 verricht zij diverse werkzaamheden voor ROC Leiden, vanuit haar bureau Ilfa. Daarbij onderhoudt zij voornamelijk nauw contact met mevrouw Heijenrath en de heer Van Gaal. CvB-voorzitter Knigge beëindigt in 2012 de samenwerking met mevrouw Langeraert.

Financier, belegger, bouwer

Teneinde de nieuwbouw financieel rond te krijgen, ontstaan in het traject contacten en overeenkomsten met de volgende organisaties. Ten eerste: *Green Real Estate*. De belangrijkste contactpersoon bij Green is de heer Verdoold, vanaf 2002 werkzaam op het terrein van bedrijfshuisvesting bij het concern Zeeman; in 2005 richt hij samen met de heer Zeeman het vastgoedbedrijf Green Real Estate op. Ten tweede: de *Bank Nederlandse Gemeenten (BNG)*, financier voor overheden en semi-publieke organisaties. De belangrijkste contactpersoon bij BNG voor mevrouw Langeraert is de heer Tebbens. Vanaf 2004 is de heer Leenaars, lid van de Raad van Bestuur van BNG, lid van de Raad van Advies van het bureau Ilfa.

Het pand Lammenschans wordt door CCL LMS BV ontwikkeld. In eerste aanleg wordt de bouw van het pand zelf door CCL LMS BV perceelsgewijs aanbesteed bij diverse ondernemingen. In tweede instantie wordt het bedrijf Heijmans ingezet als coördinerend aannemer. Het pand Centraal Station wordt niet zelf ontwikkeld. ROC Leiden verkoopt de grond en het bouwplan aan Green Real Estate. Het pand wordt in opdracht van Green Real Estate gebouwd door het bedrijf VolkerWessels.

Instellingsaccountant

De commissie heeft de periode 2001-2014 onderzocht. In een groot deel van deze periode is KPMG, i.c. de heer Barg, de instellingsaccountant. Met ingang van 2010 is vanuit KPMG de heer Maranus (†, 2015) de instellingsaccountant. Begin 2012 besluit de Raad van Toezicht tot het wisselen van de instellingsaccountant. De jaarrekening over 2011 wordt nog gecontroleerd door de heer Maranus van KPMG. Daarna is de heer Verschoor van Ernst&Young (EY) de instellingsaccountant.

B&W Leiden

Sinds 2002 is de heer Lenferink (PvdA) burgemeester van gemeente Leiden. Voor het besluitvormingstraject rond de huisvesting van ROC Leiden zijn vooral de wethouders Ruimtelijke Ordening van belang geweest. Dat zijn achtereenvolgens:

- 2000-2006 de heer Hillebrand (PvdA),
- 2006-2007 de heer Witteman (PvdA),
- 2007-2014 de heer Van Woensel (VVD), en
- 2014-heden de heer Laudy (VVD).

Overigens merkt de commissie op dat de heer Van Rij (PvdA), voor zijn aantreden als voorzitter van het stichtingsbestuur van ROC Leiden, van 1990 tot 2000 wethouder Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en wonen van gemeente Leiden is geweest.

Inspectie van het Onderwijs

De Inspectie beschikt vanaf 2008 over bevoegdheden tot het houden van financieel toezicht op onderwijsinstellingen. Vanaf begin 2009 is de heer Steur hoofdinspecteur bve bij de Inspectie; hij onderhoudt vanaf 2012 voor een belangrijk deel de contacten aangaande de financiële problematiek bij ROC Leiden. Eind 2013 vertrekt hij bij de Inspectie en wordt hij opgevolgd door mevrouw Vogelzang, die in het voorjaar van 2015 wordt benoemd tot inspecteur-generaal. Zij volgt in die hoedanigheid mevrouw Roeters op.

Ministerie van OCW; regisseur

Begin 2012 legt CvB-voorzitter Knigge over de financiële problematiek bij ROC Leiden contact met de heer Roborgh, tot juli 2012 directeur generaal Hoger Onderwijs, Beroepsonderwijs, Wetenschap en Emancipatie. De heer Roborgh wordt opgevolgd door de heer Schutte.

Minister Bussemaker vraagt eind 2013 de heer Van der Steenhoven van ABDTOPconsult onderzoek te doen naar de gevolgen van de *letter of intent* die ROC Leiden met onder meer Green Real Estate en BNG heeft afgesloten over een uitweg uit de financiële problematiek.[268] Voor de uitvoering van het onderzoek wordt in opdracht van de heer Van der Steenhoven belegd bij PwC. In de stukken van de Inspectie van het Onderwijs en in de brief van de minister van 13 februari 2015 wordt de heer Van der Steenhoven aangeduid als regisseur.

268 *Handelingen II* 2013/14, Aanhangsel, nr. 1442.

I.2 Zelf-evaluatie Inspectie van het Onderwijs

Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

> Retouradres Postbus 2730 3500 GS Utrecht

Aan de voorzitter van de onderzoekscommissie huisvesting ROC Leiden,
mevrouw prof. dr. P.L. Meurs, t.a.v. de secretaris de heer mr. A.Th.G.M.
de Lange

Locatie Utrecht
Park Voorn 4
Postbus 2730
3500 GS Utrecht

T 088 669 6000
F 088 669 6050
www.onderwijsinspectie.nl

Contact
Marije Appel
Secretaris IGO

T 088 6696013
m.appel@owinsp.nl

Onze referentie
4668122

Bijlage(n)
Definitief rapport zelfevaluatie toezicht Inspectie van het Onderwijs - ROC Leiden 2006-2015

Datum 29 september 2015
Betreft Aanbieding definitief rapport zelfevaluatie toezicht Inspectie van het Onderwijs - ROC Leiden 2006-2015

Geachte mevrouw Meurs,

Hierbij ontvangt u het definitieve rapport van de zelfevaluatie van het toezicht op ROC Leiden door de Inspectie van het Onderwijs over de periode tussen 2006 en februari 2015.

Wij hebben u op 3 september jl. een eerdere definitieve versie van de zelfevaluatie toegestuurd. Ik verzoek u deze versie als concept voor intern gebruik door de commissie te beschouwen. In deze versie bleek namelijk nog een aantal onduidelijkheden te zitten in onder andere de precisering van tijdsaanduidingen. Dit is in bijgaande definitieve versie aangescherpt.

Zoals afgesproken tijdens het gesprek dat wij met uw commissie voerden op 18 augustus jl., neemt u de zelfevaluatie van de inspectie als bijlage op in het eindrapport van uw commissie 'onderzoek huisvesting ROC Leiden' dat in de loop van de komende maanden zal verschijnen.

De inspectie maakt het rapport van de zelfevaluatie in de tussentijd nog niet openbaar. Wel hebben wij vandaag een exemplaar van het rapport ter informatie vertrouwelijk toegestuurd aan de minister van OCW.

Met vriendelijke groet,

Drs. Monique Vogelzang
Inspecteur-generaal van het Onderwijs

Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

ZELFEVALUATIE TOEZICHT INSPECTIE VAN HET ONDERWIJS

ROC LEIDEN 2006-2015

28 september 2015

Inhoud

Samenvatting

Deze rapportage beschrijft de zelfevaluatie van het toezicht op ROC Leiden door de Inspectie van het Onderwijs, in de periode tussen 2006 en februari 2015. In de zomer van 2015 kon ROC Leiden ternauwernood worden gered van een faillissement. De redding betekende een grote opluchting voor studenten en docenten van de onderwijsinstelling, die lang in onzekerheid hadden geleefd.
Met de zelfevaluatie wil de inspectie zich bezinnen op de vraag in hoeverre het toezicht bij ROC Leiden effectief is geweest, en lessen trekken uit de ervaringen. De zelfevaluatie sluit aan bij het onderzoek van de Commissie onderzoek huisvesting ROC Leiden (Commissie-Meurs). In de evaluatie maken we onderscheid in drie periodes: de periode tot 2008, de periode 2008-2012 en de periode 2012-2015.

Periode tot 2008
Tot 2008 maakte het financieel toezicht nog geen deel uit van de toezichtactiviteiten van de inspectie. Het toezicht van de inspectie richtte zich op de kwaliteit van het onderwijs, hoofdzakelijk op opleidingsniveau. ROC Leiden viel in deze periode niet op als een bijzondere instelling ten opzichte van andere ROC's. De kwaliteit van het onderwijs was wisselend, maar tekortkomingen werden ook snel weer hersteld.
Er was in deze periode nog geen samenhangende toezichtbenadering waarin zowel aandacht was voor de kwaliteit van de opleidingen als voor de financiële continuïteit, het bestuurlijk vermogen en de kwaliteitsborging op instellingsniveau. De huisvestingsplannen van het ROC, die in die tijd tot stand kwamen en de financiële problemen in gang hebben gezet, leidden binnen de context van die tijd niet tot bijzondere interventies.

Periode 2008-2012
In de periode 2008-2012 gold ROC Leiden aanvankelijk nog steeds als een gemiddelde mbo-instelling. Vanaf 2010 ging de kwaliteit van het onderwijs steeds verder achteruit. Het financieel toezicht, dat inmiddels ook tot de taken van de inspectie behoorde, stond nog in de kinderschoenen en werd in deze periode nog grotendeels gescheiden van het kwaliteitstoezicht uitgevoerd. Het accent lag op de rechtmatigheid; het toezicht op de financiële continuïteit werd geleidelijk aan verder ingevuld en geformaliseerd. Vanuit de risicogerichte werkwijze die vanaf 2008 werd ingevoerd, maakte de inspectie bij de detectie van financiële risico's bij mbo-instellingen gebruik van signaleringswaarden voor solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit. ROC Leiden kwam echter vanuit de destijds gangbare werkwijze niet in aanmerking voor verder onderzoek. Ook speelde de bredere context van de financiële crisis in die fase nog niet of nauwelijks een rol in het inspectietoezicht.
Terugkijkend heeft de inspectie vanuit de toenmalige kennis en mogelijkheden het toezicht in deze periode op een adequate manier uitgevoerd. Vanuit de huidige context bezien heeft de inspectie echter de urgentie en de complexiteit van de problematiek van ROC Leiden onderschat.

Periode 2012-2015
In juli 2012 plaatste de inspectie, na een melding van de voorzitter van het College van Bestuur over de financiële problemen, ROC Leiden onder aangepast financieel toezicht. Begin 2013 voerde de inspectie een breed geïntegreerd onderzoek (Staat van de Instelling) uit bij ROC Leiden. De jaren daarna stonden in het teken van een zeer intensief contact tussen de inspectie, de instelling en andere betrokken partijen zoals het ministerie van OCW en de financiers. Aanvankelijk lag het accent vrijwel helemaal op de financiële continuïteit. Later kwamen daar de zorgwekkende kwaliteit van het onderwijs en de onvoldoende kwaliteitsborging bij.
De financiële situatie van ROC Leiden werd halverwege 2013 zo ernstig dat de inspectie de betrokken partijen er- naar later bleek tevergeefs - in een uiterste

poging toe aanzette tot een aanpassing van de vastgoedcontracten te komen. In dat kader stond de inspectie meerdere keren uitstel van het indienen van de jaarrekening 2012 toe om daarmee een mogelijk technisch faillissement af te wenden.
Vanwege de steeds nijpender wordende situatie werd de casus eind 2013 overgedragen naar OCW en benoemde de minister een onafhankelijke, externe regisseur. De eerdere opdracht aan de inspectie om een onderzoek naar het bestuurlijk handelen bij ROC Leiden uit te voeren, werd in verband daarmee uitgesteld. De rol van de inspectie als externe toezichthouder werd vanaf dat moment onduidelijker. De communicatie en de informatievoorziening tussen de inspectie, het ministerie en de externe regisseur verliepen in deze periode ad hoc waarbij de rolverdeling soms vragen opriep.

De inspectie heeft in de periode 2012-2015 heel intensief toezicht gehouden en heeft gewezen op de noodzaak om tot een structurele oplossing van de problemen te komen. Met toenemende zwaarte is bij de minister aangedrongen op het nemen van maatregelen. Dit heeft geleid tot inzet van een externe regisseur en verdergaand onderzoek.
Toch zijn de toezichtsinspanningen en de genomen maatregelen maar ten dele effectief geweest, omdat ze niet sneller hebben geleid tot een definitieve oplossing voor de toekomst van ROC Leiden en daarmee op een perspectief voor de studenten. De inspectie is te lang mee blijven denken met de instelling en heeft het proces om een oplossing te vinden voor herziening van de contracten onvoldoende kunnen beïnvloeden. Evenmin was de inspectie in staat op het gebied van het financieel toezicht een eenduidig escalerend en zo nodig handhavend traject uit te zetten

Twee dilemma's lagen hieraan ten grondslag. Ten eerste is dat de verhouding van de inspectie als externe toezichthouder namens de overheid tot de autonomie van de mbo-instellingen. Het tweede dilemma betreft de grote maatschappelijke gevolgen die een faillissement van ROC Leiden zou hebben gehad. Vanuit het belang van de studenten koos de inspectie er meermalen voor om niet verder te escaleren.

Lessen
De casus ROC Leiden toont hoe belangrijk het is dat we blijven proberen in een zo vroeg mogelijk stadium risico's op te sporen, rekening houdend met de kwetsbaarheden in het systeem van autonomie versus sturing. De inspectie gelooft daarbij niet in de eerste plaats in aanscherping van (handhavings)bevoegdheden, wel in extra maatregelen om het escalatietraject te versterken.
Voor instellingen die onder verscherpt toezicht staan, is een stevig toezicht- en eventueel escalatietraject essentieel. Verscherpt toezicht brengt uiteindelijk beperkingen met zich mee waar het de autonomie van de instelling betreft. Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat deze instellingen, in ieder geval als er sprake is van escalatie, plannen met grote financiële consequenties vooraf moeten indienen bij de inspectie. De regisseur die zich heeft beziggehouden met de casus ROC Leiden stelt in zijn eindrapportage aan de minister voor een onafhankelijk expertisecentrum in te richten waar instellingen grote investeringsplannen moeten voorleggen. Er zal nader onderzocht moeten worden hoe de rol van een dergelijk expertisecentrum zich verhoudt tot de rol van de inspectie. Dit vraagt om verdere verkenning.

De inspectie heeft de afgelopen jaren al diverse veranderingen in het toezicht doorgevoerd. Deze zijn grotendeels te vatten onder de term 'geïntegreerd bestuurstoezicht'. Er is sprake van verdergaande afstemming tussen en integratie van het financieel toezicht en het kwaliteitstoezicht op het niveau van het bestuur.

Ook zijn de risicoanalyse en de expertanalyse verbreed en verdiept. De zelfevaluatie biedt aanknopingspunten voor verdere verbeteringen op de volgende gebieden:

- de verdere ontwikkeling van een toezichtinstrumentarium waarin de samenhang tussen kwaliteit en financiën en de aandacht voor het bestuurlijk functioneren centraal staan. We denken onder andere aan meer aandacht voor de zogenoemde soft controls en de bestuurscultuur;
- meer ruimte voor raden van toezicht om informatie uit te wisselen en om mogelijke risicovolle ontwikkelingen bij een instelling tijdig te bespreken met de inspectie en vice versa, met respect voor ieders rol.
- verdere uitwerking van de escalatieladder, met name vanaf het moment van 'overdracht' naar OCW;
- de verdere aanscherping van werkprocessen, zodat we escalatiesituaties eerder signaleren en sneller handelen in dergelijke situaties;
- precieze afspraken over de rolverdeling en afstemming tussen inspectie en OCW als een instelling bij de minister is aangemeld;
- cultuurelementen bij de inspectie, waaronder de geneigdheid in sommige gevallen te lang mee te denken met de instelling.

De professionalisering van inspecteurs en de ontwikkeling van de juiste competenties zijn hierbij vanzelfsprekend onmisbare voorwaarden. De inspectie moet over voldoende (specialistische) kennis en over voldoende capaciteit beschikken om in een vroeg stadium de ernst en de impact van risico's te beoordelen.

Toezicht wordt uitgeoefend in een complexe omgeving, waarin de autonomie van de instellingen het leidende principe is. Er zijn in die omgeving meerdere spelers die invloed uitoefenen op de situatie als een instelling in de problemen komt. We moeten ons blijven realiseren dat we het toezicht goed moeten organiseren en regelen, maar dat tegelijkertijd regels en afspraken nooit alles kunnen voorkomen. Iedere betrokken partij zal vanuit zijn eigen taak en rol alert en attent moeten blijven op onverwachte ontwikkelingen en zaken die niet goed dreigen te gaan. De inspectie blijft dat vanuit haar rol doen, mede op basis van de lessen uit het verleden.

Inleiding

In de zomer van 2015 kon ROC Leiden ternauwernood worden gered van een naderend faillissement, dankzij een reddingsplan van het kabinet. De redding betekende een grote opluchting voor studenten en docenten van de onderwijsinstelling, die lang in onzekerheid hadden geleefd. Maar de maatschappelijke kosten van de bijna-ondergang zijn hoog.
Het roept de vraag op hoe dit heeft kunnen gebeuren. En daarmee ook: welke rol heeft het toezicht gespeeld?
Deze rapportage bevat de uitkomsten van de zelfevaluatie van het toezicht op ROC Leiden door de Inspectie van het Onderwijs, in de periode tussen 2006 en februari 2015.

De aanleiding voor de zelfevaluatie is tweeledig.
In de eerste plaats wil de inspectie zich bezinnen op de vraag in hoeverre het toezicht dat is uitgevoerd bij ROC Leiden effectief is geweest, redenerend vanuit het belang van de studenten. Deze werkwijze volgden wij ook na eerdere ernstige situaties in het onderwijs. Door kritisch naar onszelf te kijken en na te gaan wat we kunnen leren van dergelijke situaties, willen we de kwaliteit en de effectiviteit van het inspectietoezicht vergroten.

Een tweede aanleiding is het onderzoek dat de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) in februari 2015 besloot te laten uitvoeren om te bepalen welke lering getrokken kan worden uit de casus ROC Leiden. Dit onderzoek ligt in het verlengde van het rapport *Niet onwettig, wel onwenselijk* van de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis (december 2012) over de ondergang van de scholenkoepel Amarantis. De Commissie onderzoek huisvesting ROC Leiden, ofwel commissie-Meurs, is ingesteld om het onderzoek uit te voeren.

De commissie-Meurs heeft een brede opdracht. Doel van het onderzoek is om aan de hand van de casus ROC Leiden na te gaan hoe het besluitvormingsproces bij grote investeringsbeslissingen is verlopen en welke verbeteringen in de besluitvormingsprocessen van bestuurders en/of toezichthouders zouden kunnen worden aangebracht. De commissie wordt gevraagd te bezien welke mechanismen een rol spelen, over welke karakteristieken een goed bestuurder moet beschikken, hoe de interne toezichthouder effectief controle kan uitoefenen op besluitvorming met consequenties voor de lange termijn en hoe deze beslissingen wanneer nodig bijgestuurd kunnen worden.

Het onderzoek richt zich ook op de rol van de inspectie. In de instellingsbeschikking voor de onderzoekscommissie staat hierover het volgende: "[De commissie heeft tot taak] op basis van een door de Inspectie van het Onderwijs op te stellen zelfevaluatie te bezien of het handhavingskader en in het bijzonder de interventieladder van de Inspectie voor het Onderwijs aangescherpt kan worden op het punt van het financieel toezicht bij opleidingen die kwalitatief onvoldoende scoren." Het onderzoek van de commissie-Meurs beslaat de periode vanaf 2006, omdat de eerste huisvestingsplannen van het ROC uit die periode dateren (OCW, 2015).

Reikwijdte en indeling in periodes
De zelfevaluatie van de inspectie heeft betrekking op de periode 2006-2015, met een globale terugblik naar de periode voor 2006. Dit komt overeen met de periode waarop het onderzoek van de commissie Meurs zich richt, omdat vanaf 2006 de huisvestingsplannen van ROC Leiden vorm kregen. Toen we halverwege april jongstleden startten met de zelfevaluatie leek het erop dat er duidelijkheid was over

de toekomst van ROC Leiden en dat de activiteiten zouden overgaan naar het ID College. In de periode daarna bleek dat toch niet het geval te zijn. Pas op 23 juni jongstleden is daarover meer duidelijkheid gekomen, nadat de Tweede Kamer had ingestemd met de plannen van de minister van OCW. De instelling gaat in afgeslankte vorm door en krijgt financiële ondersteuning. Intussen loopt het geïntensiveerd toezicht op ROC Leiden door. Dat blijft zo zolang de tekortkomingen op het gebied van de onderwijskwaliteit en de financiën nog niet zijn weggenomen.

Om een duidelijk eindpunt voor de zelfevaluatie te bepalen laten we deze eindigen op 13 februari 2015, de datum waarop de minister van OCW de Tweede Kamer informeerde. Daarbij maken we het volgende onderscheid in enkele subperiodes.

- Periode tot 2008. Over deze periode rapporteren we globaal, omdat het financieel toezicht toen nog geen deel uitmaakte van de Inspectie van het Onderwijs.
- Periode 2008-2012. Deze periode wordt in 2012 gemarkeerd door de ondergang van Amarantis en door het feit dat ROC Leiden door de inspectie onder aangepast financieel continuïteitstoezicht werd gesteld.
- Periode 2012-2015. In deze periode stond ROC Leiden onder aangepast financieel toezicht.

Onderzoeksvragen zelfevaluatie
De onderzoeksvragen voor de zelfevaluatie zijn:

- In hoeverre is het toezicht op ROC Leiden effectief geweest, rekening houdend met de context van dat moment en met de huidige context? Hierbij besteden we onder andere aandacht aan de werking van de escalatieladder die de inspectie hanteert, en aan het functioneren van het geïntegreerd toezicht. Ook de communicatie en afstemming tussen de inspectie, het ministerie van OCW en ROC Leiden, met name in de laatste periode, komen aan bod.
- Welke lessen kunnen we leren uit de ervaringen met het toezicht op ROC Leiden, zowel in termen van bevoegdheden en instrumenten als in termen van werkprocessen, competenties en dergelijke?

Werkwijze en ervaringen
We hebben de volgende werkwijze gehanteerd. Om de zelfevaluatie te kunnen uitvoeren is binnen de inspectie een projectgroep gevormd. Deze projectgroep bestond uit collega's die in de genoemde periode zelf niet betrokken zijn geweest bij de uitvoering van het toezicht op ROC Leiden.

Allereerst hebben we op basis van beschikbare documenten een tijdlijn opgesteld vanaf 2006, waarin we de toezichtactiviteiten van de inspectie in het mbo – op het gebied van zowel de onderwijskwaliteit als de financiën – op een rijtje hebben gezet. In deze tijdlijn hebben we vervolgens op basis van beschikbare documenten de toezichtactiviteiten bij ROC Leiden geplaatst. We hebben hierbij alleen gebruikgemaakt van de bij de inspectie beschikbare informatie over ROC Leiden.

Daarna hebben we op basis van de documenten en op basis van gesprekken een analyse gemaakt om te bepalen in hoeverre de uitgevoerde handelingen adequaat waren, zowel met de kennis van toen als met de kennis van nu. Ook hebben we gesprekken gevoerd met direct betrokkenen bij het toezicht op ROC Leiden, intern en extern. In bijlage IV is een overzicht opgenomen van de externe personen met wie we hebben gesproken. Verder is een interne groepsbijeenkomst georganiseerd waarin de belangrijkste boodschappen voor de zelfevaluatie zijn besproken.

Tijdens de totstandkoming van de zelfevaluatie is ten slotte enkele keren een informatief gesprek gevoerd met het secretariaat van de commissie Meurs.

Leeswijzer
Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 1 beschrijven we chronologisch en op hoofdlijnen de ontwikkeling van het toezicht in het mbo in de laatste decennia, waarbij de periode tot 2008 globaal aan bod komt. Het gaat hierbij zowel om het toezicht op financiën als om het toezicht op de onderwijskwaliteit. Het hoofdstuk is opgebouwd aan de hand van de hierboven geïntroduceerde onderverdeling in drie subperiodes. In hoofdstuk 2 gaan we, vanuit dezelfde opbouw, in op het toezicht op ROC Leiden dat tegen die achtergrond is uitgeoefend. Vervolgens analyseren we in hoofdstuk 3 de uitvoering van het toezicht in de drie subperiodes. In hoofdstuk 4 beschrijven we ten slotte welke lessen we willen trekken uit de ervaringen met het toezicht op ROC Leiden.

1 Tijdlijn toezicht op onderwijskwaliteit en financiën

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe het toezicht op de onderwijskwaliteit en de financiën in het mbo zich de afgelopen decennia in algemene zin heeft ontwikkeld. We maken daarbij onderscheid in de drie periodes zoals die in de inleiding zijn uitgelicht: de periode tot 2008, de periode 2008-2012 en de periode 2012-2015.[1]

Deze tijdlijn schetst de achtergrond waartegen het toezicht op ROC Leiden in deze periodes plaatsvond. Per periode beschrijven we eerst het kwaliteitstoezicht en vervolgens het financieel toezicht. Het toezicht op ROC Leiden zelf komt in hoofdstuk 2 aan bod.

1.1 Periode voor 2008

Kwaliteitstoezicht

Tussen 1999 en 2003 werd het kwaliteitstoezicht op het mbo vormgegeven in het zogenaamde Integraal Instellingstoezicht (IIT). Het IIT kende een driejarige cyclus waarin mbo-instellingen werden onderzocht. Dit gebeurde op basis van een uitgebreid toezichtkader met standaarden op het niveau van de instelling en op het niveau van opleidingen. In elk onderzoek bij een ROC werden tien opleidingen onderzocht. Het IIT resulteerde in een rapport. Een bijzonderheid in de IIT's was dat ook enige aandacht werd besteed aan financiën, zij het vooral in een beschrijvende zin. Voor dit onderdeel namen auditors van de AD van het ministerie deel aan het onderzoek.

Vanaf 2003 vond, op grond van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT), een nieuwe serie brede onderzoeken bij alle instellingen plaats. Het onderzoek heette vanaf dat moment periodiek kwaliteitsonderzoek (PKO). De globale opzet hiervan leek in grote lijnen op dat van het IIT. Wel waren de onderdelen Organisatie & Management en Financiën geschrapt. Er was namelijk voor gekozen alleen nog beoordelende standaarden op te nemen, niet langer beschrijvende standaarden. En de inspectie was niet bevoegd te oordelen over de financiën. De keuze van de te onderzoeken opleidingen werd bepaald door de organieke structuur van de instelling. Dat aantal kon dus variëren per instelling.
Tussen de grotere PKO's door vonden, ook op grond van de WOT, de zogenaamde jaarlijkse onderzoeken (JO's) plaats. Deze bestonden in het algemeen uit een uitvoerige bespreking van een kleine groep inspecteurs met het college van bestuur en relevante andere functionarissen van de instelling. Het JO betrof de gang van zaken en de ontwikkelingen bij de instelling.

Tot en met 2008 werden de onderzoeken op het gebied van examinering en diplomering uitgevoerd door het Kenniscentrum Examinering (KCE). Toetsing vond plaats op zeven standaarden. In 2008 werd het KCE (als Directie BVE- Examinering) ondergebracht bij de Inspectie van het Onderwijs. Vanaf dat moment werden onderzoeken op dit gebied gebaseerd op de toezichtkaders die voor het mbo gelden.

Financieel toezicht

Tot 1 september 2008 vond het financieel toezicht op het onderwijsveld direct plaats vanuit het ministerie van OCW. In 2004 verschijnt het rapport *Eerlijk delen* van de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap (Commissie Vervolgonderzoek

1 Voor een overzicht van het juridisch kader voor het financieel toezicht en de geldende toezichtkaders bve in de genoemde periodes, zie bijlagen I en II.

Rekenschap, 2004), over onregelmatigheden in de bekostiging van het hbo en het mbo. Enkele aanbevelingen daarin hadden betrekking op versterking van de toezichtfunctie in het onderwijsveld. Op 29 juli 2004 ging de staatssecretaris in op vragen van de vaste Kamercommissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de opvolging van de aanbevelingen uit dit rapport. De staatssecretaris stelde: "Om misbruik van regels op te sporen is het toezicht versterkt. In concreto heeft dit geleid tot het uitbreiden van de taken van de Auditdienst met de onderzoeksfunctie en een verbreed reviewbeleid" (OCW, 2004). Hiermee was het financieel toezicht op het onderwijsveld een feit. Zoals uit bovenstaande tekst blijkt, met de aandacht voornamelijk gericht op rechtmatigheid.

In de periode tot 2008 groeide de aandacht voor de financiële positie van de instellingen in het mbo geleidelijk. Dat werd onder meer bevorderd door affaires rond het Albeda College, het Friesland College en ROC Zeeland. Aandacht voor individuele instellingen kwam vooral voort uit signalen van bestuurders, de media of individuele mbo-inspecteurs. Er was nog geen werkwijze voor het financieel continuïteitstoezicht beschreven. Een beperkt aantal auditors hield zich voor het mbo en hoger onderwijs bezig met het financieel toezicht. Het zwaartepunt van hun werkzaamheden lag op reviews bij instellingsaccountants, rechtmatigheidsonderzoeken en de financiële positie van afzonderlijke besturen naar aanleiding van de hierboven genoemde signalen.

De Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap had in haar rapport ook aandacht gevraagd voor samenwerking tussen inspectie en Auditdienst van het ministerie. In zijn brief van 29 juli 2004 ging de staatssecretaris hierop in: "Verder heeft de Auditdienst een belangrijke slag gemaakt met themagerichte audits en de samenwerking met andere toezichthouders als de Inspectie voor het Onderwijs". Het effect hiervan werd zichtbaar in gezamenlijke risicoanalyses van de mbo-instellingen, die vanaf 2006 werden opgesteld. Aan de hand daarvan bespraken kwaliteitsinspecteurs en auditors gezamenlijk de risico's van de verschillende mbo-instellingen.
Ten aanzien van financiële continuïteit – een van de risico's – waren in de risicoanalyses de solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit weergegeven. De uitkomst van de analyses werd niet gebruikt voor de beoordeling van de instellingen, maar alleen voor de bepaling van de volgorde van onderzoek. Instellingen met de grootste risico's kwamen het eerst aan de beurt. De signaleringsgrenzen die hiervoor werden gehanteerd waren die van vóór het rapport van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen (commissie-Don), dat in 2009 verscheen (zie paragraaf 1.2). Als sprake was van ten minste twee negatieve signaleringen werd een risico verondersteld en een nadere analyse gemaakt. Over de uitkomsten van deze risicoanalyses werd nog niet gecommuniceerd richting het onderwijsveld.

1.2 Periode 2008-2012

Kwaliteitstoezicht
Van 2008 tot 1 januari 2012 (toen een nieuw toezichtkader bve van kracht werd, zie paragraaf 1.3) werkte de inspectie met een jaarlijkse risicomonitoring aan de hand van opbrengsten en signalen. Bij ernstige signalen leidde dat tot een gesprek met het bevoegd gezag en mogelijk tot kwaliteitsonderzoeken bij opleidingen.

Met ingang van het schooljaar 2008/2009 baseerde de inspectie de rendementsberekeningen op clustering van verwante opleidingen op hetzelfde onderwijsniveau. De inspectie nam de rendementen (jaarresultaat/diplomaresultaat) op instellingsniveau op in het instellingsprofiel, dat op het internet werd geplaatst.

Deze gegevens kwamen beschikbaar na afloop van het jaar waarop ze betrekking hadden.

Vanaf 2009 bereidden de inspecteurs die zich bezighielden met het kwaliteitstoezicht en het toezicht op de examens in beperkte mate samen met de collega's van Directie Rekenschap het geïntegreerd toezicht voor. De onderzoeken naar onderwijskwaliteit, examens en financiën werden tot 2012 gescheiden en onder eigen verantwoordelijkheid uitgevoerd. Rekenschap zorgde voor de financiële tekst, die in het rapport van het jaarlijks bezoek werd opgenomen. In 2011 nam de inspectie voor het eerst ook de resultaten van examinering op in de rapporten van bevindingen, maar van een (zichtbare) samenhang tussen kwaliteit en examinering was nog nauwelijks sprake.

In 2010 voerde de inspectie een landelijk themaonderzoek uit naar de relatie tussen het bestuurlijk vermogen en de onderwijskwaliteit in het mbo. In het rapport onder de titel *Besturing en onderwijskwaliteit in het mbo* werd onder andere geconcludeerd dat er een verband was tussen het bestuurlijk vermogen en de kwaliteit van het onderwijs en de kwaliteitsborging. Dit onderzoek heeft een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van het nieuwe toezichtkader bve in 2012, waarin de rol van de besturing en de kwaliteitsborging veel centraler kwam te staan.

Financieel toezicht
Op 1 september 2008 werd het financieel toezicht aan de inspectie opgedragen, in eerste instantie via een Organisatie- en mandaatbesluit OCW. Daarbij werd de afdeling Rekenschap van de Auditdienst en een deel van de afdeling Finance en Accountancy van CFI (de uitvoeringsorganisatie van OCW) samengevoegd tot Directie Rekenschap van de Inspectie van het Onderwijs, overigens op basis van een beperkte formatieomvang.
Het financieel continuïteitstoezicht werd vervolgens geleidelijk aan verder ingevuld en geformaliseerd. Het Organisatie- en mandaatbesluit van 2008 bevatte voor het onderdeel 'rechtmatigheid van het financieel beheer' een taakuitbreiding van de inspectie op het gebied van het financieel toezicht. Een verdere invulling daarvan volgde in de memorie van toelichting van de nieuwe Wet op het onderwijstoezicht (WOT) uit 2012. Toen werd duidelijk hoe die taakuitbreiding kon worden opgevat: als de taak en bevoegdheid om onderzoek te doen naar de financiële positie van onderwijsinstellingen (zie bijlage I voor de wettelijke grondslag van het financieel toezicht). Het continuïteitstoezicht stond noch in de wet, noch bij de overdracht scherp op het netvlies. Het accent lag grotendeels op het vlak van de rechtmatigheid.

De inspectie ging in 2008 risicogericht werken. Voor het financieel toezicht betekende dit dat de inspectie bij de primaire detectie van financiële risico's bij mbo-instellingen gebruikmaakte van signaleringswaarden voor solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit. Het financieel continuïteitstoezicht vond – zoals dat ook nu nog het geval is – plaats op basis van de door DUO ontvangen elektronische informatie uit de jaarverslagen van de instellingen. Dit was informatie die de instellingen zelf opgaven en toelichtten. Deze informatie werd door de (externe) instellingsaccountant beoordeeld. DUO verzamelde alle jaarverslagen en gaf ze vervolgens door aan de inspectie. De instelling leverde de informatie ook numeriek aan.
Aanvankelijk kwamen de gegevens pas in december van het jaar volgend op het verantwoordingsjaar ter beschikking. Later (en ook nu nog) kwamen deze cijfers in augustus van dat jaar beschikbaar. Dat betekende echter nog steeds dat eventuele signalen vanuit de jaarstukken voor het financieel toezicht altijd pas achteraf naar boven konden komen.

Over het gebruik van de genoemde kengetallen en de signaleringswaarden was vooraf overleg geweest met de MBO Raad. Op stelselniveau beschreef de inspectie ze in de jaarlijkse Onderwijsverslagen, voor het eerst in het Onderwijsverslag over 2007/2008. In dat jaar ging het dus om de cijfers naar aanleiding van de jaarstukken over 2007. Tabel 1.2a toont de gebruikte signaleringswaarden voor mbo-instellingen bij de beoordeling van de jaarstukken van 2007 tot 2011. De signaleringswaarden voor solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit werden in 2009 (bij de beoordeling van de jaarstukken 2008) versoepeld. Dit gebeurde mede naar aanleiding van het rapport van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen (commissie-Don). Deze commissie, die onderzoek deed naar de optimale financieringsstructuur in de verschillende onderwijssectoren, beval in haar rapport onder meer aan het toezicht te versterken en presenteerde een nieuwe set kengetallen en signaleringsgrenzen. Het rapport werd gepubliceerd op 29 september 2009.[2] In de jaren erna golden dezelfde signaleringswaarden.

Tabel 1.2a Signaleringswaarden mbo-instellingen periode 2007-2011

Jaar	Betreft financiële informatie over	Signaleringswaarde		
		Solvabiliteit	Liquiditeit	Rentabiliteit
2007/2008	2007	0,3	0,6	meerjarig <0
2008/2009	2008	0,2	0,5	per sector verschillend
2009/2010	2009	0,2	0,5	meerjarig <0
2010/2011	2010	0,2	0,5	meerjarig <0
2011/2012	2011	0,2	0,5	meerjarig <0

Bron: Inspectie van het Onderwijs

In de beginjaren werd, vanwege de bescheiden personele omvang van Directie Rekenschap, uit doelmatigheidsoogpunt nog steeds pas actie genomen als de instelling twee van de drie signaleringswaarden onderschreed.

1.3 Periode 2012-2015

Per 1 januari 2012 werd het nieuwe toezichtkader bve van kracht. Binnen dit nieuwe toezichtkader is sprake van geïntegreerd toezicht op onderwijs en examens. De samenwerking tussen de sector mbo en Directie Rekenschap intensiveerde ook verder. Als er risico's waren op het gebied van zowel kwaliteit als financiën, dan werden onderzoeken met een samengesteld onderzoeksteam Onderwijskwaliteit-Examinering-Financiële Continuïteit voorbereid en uitgevoerd. De informatie over onderwijskwaliteit, examinering en financiële continuïteit werd bij elkaar gebracht en in samenhang bekeken.

Kwaliteitstoezicht
Het nieuwe toezichtkader bve had veranderingen tot gevolg voor het kwaliteitstoezicht. Het kader schrijft voor dat op elke mbo-instelling elke drie jaar een breed onderzoek naar de Staat van de Instelling (SvI) plaatsvindt aan de hand van een zelfevaluatie van de instelling. Dit inspectieonderzoek is een diepgaande analyse van mogelijke risico's in de kwaliteit van het onderwijs, de financiën en de examens, opbrengsten, voortijdig schoolverlaten en studenttevredenheid. Tijdens deze instellingsanalyse onderzoekt de inspectie bij een kleine steekproef van opleidingen de onderwijskwaliteit, om vervolgens de 'papieren' risicoanalyse aan te vullen met een toets in de praktijk. Als daarbij ernstige tekortkomingen worden

2 De normen van Don worden vervolgens door de inspectie gebruikt bij de beoordeling van de jaarverslagen 2008, waarvan zij de gegevens eind 2009 ontvangt.

geconstateerd, vindt op een later tijdstip een onderzoek naar kwaliteitsverbetering (OKV) plaats bij de opleidingen van onvoldoende kwaliteit. Stelt de inspectie daarbij opnieuw onvoldoende kwaliteit vast, dan intensiveert zij het toezicht op deze opleiding. De opleiding krijgt dan in principe nog één jaar verbetertijd. Zonder herstel kan de minister na dat jaar aan de instelling de rechten voor deze opleiding ontnemen.
In het toezichtkader bve 2012 wordt kwaliteitsborging voor het eerst ook op instellingsniveau beoordeeld. Bij de inrichting van dit onderzoek houdt de inspectie rekening met de geleverde zelfevaluatie. Vanaf 2012 levert een onvoldoende op kwaliteitsborging op instellings- of opleidingsniveau verscherpt vervolgtoezicht op.

Financieel toezicht
In de periode 2012-2015 is het financieel continuïteitstoezicht verder ontwikkeld. In Bijlage 1 van het toezichtkader bve 2012 staan de sinds de commissie-Don gebruikte signaleringswaarden voor de solvabiliteit (tussen 0,2 en 0,6), de liquiditeit (>0,5) en de rentabiliteit (meerjarig een waarde <0). De taken van de inspectie op het gebied van het financieel toezicht zijn ook opgenomen in de nieuwe WOT, die op 1 juli 2012 inging.

Het toezichtkader bve 2012 is risicogericht. De inspectie heeft de taak om in te grijpen bij een (hoog) financieel risico. In paragraaf 4.5.1 van het toezichtkader staat hierover het volgende: "Van een hoog financieel risico is sprake bij een acuut risico in de financiële positie, of indien er ingrijpende of veel maatregelen getroffen moeten worden om de financiële beheersing in orde te krijgen. De inspectie spreekt met de instelling af welke maatregelen de instelling treft om de financiële positie en de financiële beheersing te verbeteren. De inspectie volgt de ontwikkelingen van de instelling en legt vast op welke manier en op welk moment de instelling informatie verstrekt."

Bij de verdere ontwikkeling van het financieel continuïteitstoezicht speelde de problematiek rond Amarantis (2012) een belangrijke rol. Naar aanleiding daarvan werden onder meer aanvullende maatregelen getroffen in de sfeer van wet- en regelgeving, maar de inspectie voerde ook in het toezicht veranderingen door.
Een belangrijke wijziging in de wet- en regelgeving was aanwijzingsbevoegdheid van de minister van OCW, die op 1 januari 2014 van kracht werd. Deze bevoegdheid houdt in dat de minister bij wanbeheer van een of meer bestuurders of de raad van toezicht een aanwijzing kan geven. Onder 'wanbeheer' wordt onder andere financieel wanbeleid verstaan. Voordat de minister tot een dergelijke aanwijzing besluit, vindt eerst een inspectieonderzoek plaats.
Daarnaast werd eind 2013 in de onderwijswetten een maatregel toegevoegd die besturen verplicht een zogenaamde continuïteitsparagraaf in de jaarrekening op te nemen. In 2014 voerde de inspectie een landelijk themaonderzoek uit in alle onderwijssectoren om te bepalen in welke mate en hoe onderwijsinstellingen gevolg gaven aan deze verplichting.
De veranderingen in het toezicht van de inspectie waren erop gericht om mogelijke continuïteitsrisico's bij onderwijsinstellingen eerder op het spoor te komen, om prospectieve variabelen toe te voegen en om meer samenhang aan te brengen tussen financiën en kwaliteit in het toezicht. De inspectie heeft ook de aanpak c.q. de escalatiestappen aangescherpt bij instellingen die onder aangepast toezicht staan. Deze veranderingen in het toezicht werden grotendeels in 2014 ingevoerd.

Naar aanleiding van de ontwikkelingen bij Amarantis voerde de inspectie, op verzoek van de minister van OCW en de Tweede Kamer, ook twee landelijke themaonderzoeken uit die richting hebben gegeven aan de ontwikkeling van het financieel continuïteitstoezicht. Het eerste was *De financiële positie van het mbo*

(Inspectie van het Onderwijs, 2012). In het rapport beschreef de inspectie hoe financieringsproblemen kunnen ontstaan als instellingen leningen verhogen, verlengen en oversluiten (naar een andere bank). Die problemen zijn dan het gevolg van de gedaalde waarde van de onderwijsgebouwen. De inspectie noemde dit de belangrijkste risicofactor voor de financiële positie van mbo-instellingen. Naar aanleiding van dit rapport vroeg de minister de inspectie specifiek oog te hebben voor instellingen die te maken krijgen met (her)huisvestingsplannen.
Het tweede themaonderzoek mondde uit in het verdiepende rapport *Huisvesting in het mbo* (Inspectie van het Onderwijs, 2013). Een belangrijke conclusie was dat de toekomstige ontwikkeling van de solvabiliteit, liquiditeit, cashflow en rentabiliteit in een nieuwe werkwijze van het financieel continuïteitstoezicht zouden moeten worden betrokken. Dat is vervolgens ook gebeurd.

2 Toezicht op onderwijskwaliteit en financiën ROC Leiden

In dit hoofdstuk gaan we in op de toezichtactiviteiten die de inspectie heeft uitgevoerd bij ROC Leiden in de drie subperiodes tot 2008, 2008-2012 en 2012-2015. Ook hier maken we per periode onderscheid tussen het kwaliteitstoezicht en het financieel toezicht. Over het financieel toezicht in de eerste periode rapporteren we beknopt, omdat de inspectie hier toen nog niet voor verantwoordelijk was.

2.1 Periode voor 2008

Kwaliteitstoezicht
ROC Leiden werd in oktober 1999 voor de eerste keer met een Integraal Instellingstoezicht (IIT) onderzocht. In februari 2000 rapporteerde de inspectie daarover. De algemene beoordeling van het ROC was 'voldoende', met de opmerking dat er diverse uitdagingen voor de verschillende opleidingen lagen en dat er zeer grote verschillen waren tussen die opleidingen op het punt van de kwaliteit. Mede daarom – en op basis van het kwaliteitszorgverslag dat instellingen moeten opleveren – beoordeelde de inspectie de kwaliteitszorg als onvoldoende. Kwaliteitszorg(/-borging) werd in die tijd op opleidingsniveau onderzocht, maar het oordeel woog niet mee voor het bepalen van het vervolgtoezicht.

Met betrekking tot financiën vermeldde het rapport dat ROC Leiden bezig was de problemen rond een ongunstige gemiddelde personeelslast (GPL) op te lossen. Verder had men al wel het voornemen de zeer versnipperde huisvesting aan te pakken en tot meer concentratie te komen. Gezien de financiële situatie van dat moment werden er echter geen al te ambitieuze nieuwbouwplannen ontwikkeld.

In 2001 werden de opleidingen met een onvoldoende resultaat bij ROC Leiden heronderzocht. Zes opleidingen werden integraal onderzocht, vier op kwaliteitsaspecten zoals toegankelijkheid of resultaten. De inspectie stelde vast dat alle opleidingen op één na (SPW4) van voldoende kwaliteit waren. In het rapport werd ook opgemerkt dat ROC Leiden een turbulente periode doormaakte vanwege de voorbereiding en ten slotte het afketsen van een fusie met een ander ROC – de naam werd in het rapport niet vermeld, maar het ging om het ID College. In september 2003 werd een onderzoek naar kwaliteitsverbetering (OKV) uitgevoerd. Daarbij bleek ook de laatste opleiding voldoende.

In oktober 2004 vond een periodiek kwaliteitsonderzoek (PKO) plaats bij ROC Leiden. Eén opleiding werd als onvoldoende gekwalificeerd (en was na een OKV in 2005 voldoende). Ondanks de invoering van een nieuw systeem werd de kwaliteitszorg opnieuw als onvoldoende beoordeeld.
Het rapport van 2004 vermeldde het voornemen de huisvesting te concentreren op twee locaties. Op verschillende plaatsen in het rapport werd opgemerkt dat de huidige huisvesting problematisch was en dat ROC Leiden nauwelijks investeringen deed met het oog op de toekomstige concentratie.

Tussen de PKO's door vonden de jaarlijkse onderzoeken (JO's) bij ROC Leiden plaats. In het JO van 2003 werd in vrij algemene termen gesproken over toekomstige huisvesting. In 2004 was het gesprek al concreter, zoals het PKO-rapport liet zien. In het JO van 2006 was de nieuwbouw een agendapunt dat de instelling zelf inbracht. Het rapport zegt er het volgende over:

"Voortgang nieuwbouw
De ontwerpen van de nieuwbouw zijn vastgesteld en volgens de huidige planning betrekt de instelling in augustus 2008 de nieuwe gebouwen. Ook is gekozen voor het leidend onderwijskundig concept van de instelling onder het motto: "ROC Leiden, Centrum voor talent". ROC Leiden wil het loopbaancentrum zijn van de regio voor alle beroepsbeoefenaars en toekomstige beroepsbeoefenaars. Trefwoorden zijn doorlopende leerlijnen zonder doublures, individueel daar waar het kan en zinvol is, flexibel, arbeidsnabij onderwijs en maatwerk. Als gevolg van de keuze voor arbeidsnabij onderwijs streeft de instelling er naar dat in de nieuwe gebouwen een technocentrum komt en andersoortige bedrijfsmatige activiteiten. Middels de beleidsbrief 2006 geeft het College van Bestuur richting en sturing aan deze hiervoor geschetste onderwijskundige vernieuwingen. Het College van Bestuur realiseert zich dat dit soort majeure veranderingen ook een organisatiebrede cultuurverandering noodzakelijk maakt. Met ingang van 2006 wordt met hulp van externen aan deze cultuurverandering volop aandacht besteed."

Deze visie zou in de komende jaren leidend zijn bij de bouw en inrichting van de nieuwe locaties. De overige ontwikkelingen in de kwaliteit van het onderwijs gaven op dat moment geen aanleiding af te wijken van de reguliere toezichtplanning.

Ook in 2006, 2007 en 2008 voerde de inspectie JO's uit. Het JO2006 en het JO2007 leidden niet tot vervolgonderzoek. Het JO2008 liet veel tekorten zien op het gebied van de onderwijsopbrengsten. De inspectie heeft in 2008 een aantal kwaliteitsonderzoeken uitgevoerd, die leidden tot OKV's in 2009. Het merendeel van deze tekorten bleek ROC Leiden in 2009 te hebben opgelost. Het vrij grote aantal onderzoeken in 2008 vloeide overigens voort uit de uitgevoerde risicoanalyse op het niveau van de unit (onderdeel van de instelling). Alle opleidingen binnen deze unit die geregistreerd stonden in het centraal register beroepsopleidingen (crebo) met onvoldoende rendementen, moesten een nieuw arrangement krijgen. Dit gebeurde op basis van een kwaliteitsonderzoek bij een steekproef van enkele opleidingen uit deze unit.

In 2007 bleek bij een landelijk onderzoek naar onderwijstijd dat ROC Leiden een te laag aantal onderwijsuren verzorgde. De inspectie legde de instelling een sanctie op in de vorm van een inhouding op de bekostiging van € 195.340,-. De onderzoeken vonden in de hele sector plaats. De inhouding werd door OCW in 2008 in mindering gebracht op de Rijksbijdrage voor ROC Leiden. In september 2010 besliste de Raad van State dat deze verlaging van de Rijksbijdrage 2008 terecht was.

Financieel toezicht
Bij de risicoanalyses van mbo-instellingen die de inspectie en de Auditdienst vanaf 2006 gezamenlijk uitvoerden, stond ROC Leiden qua risico's in een middengroep. Ultimo 2005 was de liquiditeit 0,54, de rentabiliteit 1,0 procent en de solvabiliteit 0,6. Alleen de liquiditeit viel onder de grens. Omdat alleen een risico werd verondersteld als sprake was van ten minste twee negatieve signaleringen (zie paragraaf 1.1), was er op dat moment geen reden voor een nadere analyse.

2.2 Periode 2008-2012

Kwaliteitstoezicht
In 2008/2009 werd bij twee opleidingen van ROC Leiden het onderwijsproces onvoldoende bevonden (zwak onderwijs). Het merendeel van de tekortkomingen, voornamelijk op het gebied van rendementen en deels in het onderwijsproces, weet de instelling naar aanleiding van de inspectieonderzoeken weg te werken.

ROC Leiden genereerde in de periode 2010-2014 nooit rendementen die boven het landelijk gemiddelde lagen. De rendementen die de instelling behaalde lagen tussen de 64 procent in 2010 en 61 procent in 2014, terwijl het landelijk gemiddelde tussen de 64 procent (2010) en 72 procent (2014) bedroeg.
De dalende tendens zette in na het cursusjaar 2010/2011.[3]

De primaire detectie geeft vanaf 2010, het jaar waarin de afdeling Kennis van de inspectie de detectie voor het eerst opstelde, het volgende beeld over ROC Leiden:

- 2010-2011: 6,2 procent van de totale schoolpopulatie van 8490 deelnemers zat gezamenlijk op 17 clusters van opleidingen (12,9 procent) met een risico-indicatie.
- 2011-2012: 29,6 procent van de totale schoolpopulatie van 8713 deelnemers zat gezamenlijk op 22 clusters van opleidingen (24 procent) met een risico-indicatie.
- 2012-2013: 53 procent van de totale schoolpopulatie van 9001 deelnemers zat gezamenlijk op 38 clusters van opleidingen (41 procent) met een risico-indicatie.
- 2013/2014: 35,7 procent van de totale schoolpopulatie van 9109 deelnemers zat gezamenlijk op 26 clusters van opleidingen (36,1 procent) met een risico-indicatie.

Het betreft hier natuurlijk een risico-inschatting, maar het valt wel op dat het risico in de periode 2010-2013 steeds groter werd. Weliswaar laat het cursusjaar 2013/2014 ten opzichte van het jaar daarvoor een daling zien, maar ten opzichte van het landelijk gemiddelde blijft het een zorgelijk beeld.

Over de periode 2007-2012 voerde de inspectie bij 44 opleidingen van ROC Leiden onderzoeken naar de kwaliteit van de examens uit. In 2007/2008 betrof het vijftien onderzoeken, waaronder twee OKV's. Dit leverde één onvoldoende op. In 2010 ging het om elf onderzoeken, met zes onvoldoendes. Vijf van de opleidingen met een onvoldoende werden in 2011 heronderzocht, waarbij er drie opnieuw onvoldoende bleken. Daarnaast waren er tien reguliere onderzoeken, waarbij de kwaliteit van de examens als onvoldoende werd beoordeeld. In 2012 onderzocht de inspectie ten slotte drie opleidingen met een onvoldoende in het kader van een OKV opnieuw. Alle drie de opleidingen waren nu voldoende.

---

3 Omdat er geen norm is afgesproken op het niveau van de instelling, kan niet gesproken worden van voldoende of onvoldoende opbrengsten.

Financieel toezicht
Vanaf 2008 werd het financieel toezicht onderdeel van de toezichtactiviteiten van de inspectie.

Tabel 2.2a toont de kengetallen van ROC Leiden in de periode tot 2011.

Tabel 2.2a Kengetallen ROC Leiden 2007-2011

	Waarde		
Jaar	**Solvabiliteit**	**Liquiditeit**	**Rentabiliteit**
2007	0,50	0,34	2,7%
2008	0,27	0,55	2,6%
2009	0,23	0,46	8,0%
2010	0,22	0,10	4,0%
2011	0,23	0,24	9,4%

Bron: Inspectie van het Onderwijs

In 2007 voldeed ROC Leiden met een liquiditeit van 0,34 alleen niet aan de signaleringswaarde voor de liquiditeit. Omdat ook dan slechts actie werd ondernomen als ten minste twee van de signaleringswaarden werden onderschreden (zie paragraaf 1.2), was een nadere analyse van de financiële positie van ROC Leiden in dat jaar niet aan de orde.

Door de versoepeling van de signaleringswaarden voor solvabiliteit en liquiditeit in 2009 (zie paragraaf 1.2) voldeed ROC Leiden, dat voor een omvangrijk bedrag leningen had aangetrokken, in dat jaar aan alle signaleringswaarden.

Voor de financiële verantwoordingen van ROC Leiden over de jaren 2009 en 2010 geldt dat in beide jaren de ondergrens voor de liquiditeit werd onderschreden. In 2009 was dit slechts in geringe mate het geval, maar in 2010 ging het om een forse onderschrijding. Uit risicoanalyses van alle mbo-instellingen blijkt dat ROC Leiden naar aanleiding van het jaarverslag 2009 gold als een van de vijftien risico-instellingen in het mbo. Over deze vijftien instellingen werd in april 2011 ook gerapporteerd in het Onderwijsverslag over 2009/2010 (Inspectie van het Onderwijs, 2011).
In november 2011 voerde de inspectie een uitgebreide financiële analyse bij ROC Leiden uit naar aanleiding van de jaarstukken over 2010, waarin sprake was van een scherpe daling van de liquiditeit. In die analyse werd mede gebruikgemaakt van de jaarstukken over 2010. De conclusie luidt als volgt: "Voor de zeer lage liquiditeit van ROC Leiden is een duidelijke verklaring zichtbaar in de jaarrekening 2010 en deze zal weer verbeteren na verkoop van de nieuwbouw, waarmee de resterende € 60 mln lening zal worden afgelost. De toelichtingen bij de jaarrekening en de aangegeven maatregelen in het jaarverslag laten een financiële sturing zien. Daarnaast zijn in deze documenten geen aanwijzingen zichtbaar die duiden op een verhoogd financieel risico in de komende jaren. Op basis hiervan is het aannemelijk dat het ROC Leiden voldoende financieel in control is."
In een brief aan ROC Leiden deelde de inspectie mee dat de controle door de accountant op toereikende wijze was uitgevoerd.

2.3 Periode 2012-2015

Kwaliteitstoezicht
In maart/april 2013 werd bij ROC Leiden voor het eerst de Staat van de Instelling (SvI) opgemaakt. De resultaten van de uitgevoerde onderzoeken leverden een verontrustend beeld op.
De kwaliteitsborging, nu als oordeel meetellend, was op instellingsniveau slecht. Examinering en kwaliteitsborging waren bij de vijf onderzochte steekproefopleidingen onvoldoende tot slecht. Eén opleiding kreeg het oordeel 'zeer zwak'.
Daarnaast werden ook onderwijstijdonderzoeken uitgevoerd bij vier crebo-opleidingen. In alle gevallen concludeerde de inspectie dat de opleiding voldeed aan de 850-klokurennorm.

De vervolgonderzoeken die voortvloeiden uit het rapport van de SvI in 2013 werden in 2014 uitgevoerd. De inspectie besloot vanwege de verontrustende situatie op de instelling om, naast de vijf steekproefopleidingen, nog drie andere (willekeurig gekozen) opleidingen aan een kwaliteitsonderzoek te onderwerpen. Dit werd gedaan om te kijken of eventuele verbeteringen breder in de instelling waren uitgezet en opgepakt.
De vervolgonderzoeken lieten een verdere verslechtering van de kwaliteit van het onderwijs zien. De vijf opleidingen die in 2013 onvoldoende kwaliteit op het gebied van de examinering hadden, waren wederom onder de maat. Het gevolg was dat de examenlicentie zal worden ingetrokken (ROC Leiden is hierover inmiddels geïnformeerd). Kwaliteitsborging werd nu over het algemeen als onvoldoende beoordeeld – bij de SvI was dit nog 'overwegend slecht' – en de opleiding met het oordeel 'zeer zwak' behield dit oordeel. Ook de extra onderzoeken lieten opleidingen zien met onvoldoende onderwijskwaliteit; twee van de opleidingen kregen zelfs het oordeel 'zeer zwak'.

Een aantal opleidingen dat al in een lopend toezichttraject zat, liet ook geen verbetering zien. De rendementen van deze opleidingen liggen al een aantal jaren achtereen onder de gehanteerde normen (jaar- en diplomaresultaat). Dit bracht de inspectie ertoe in het rapport van februari 2015 de volgende conclusie te trekken: "Concluderend stelt de inspectie vast dat ROC Leiden niet in staat is om binnen een redelijke termijn de grote kwaliteitsproblemen eigenstandig op te lossen gegeven haar zeer fragiele financiële positie en het ontbreken van onderwijskundig leiderschap. Bovenal is de kwaliteitsborging niet in orde en derhalve in strijd met artikel 1.3.6. van de WEB".
Deze conclusie is door de minister van OCW betrokken bij de besluitvorming over de toekomst van ROC Leiden in de maanden na februari 2015.

Financieel toezicht
Begin 2012 ontving de inspectie via de Directeur-generaal Hoger Onderwijs, Beroepsonderwijs en Wetenschap (DGHBW) van OCW het signaal dat er aanzienlijke financiële problemen bij ROC Leiden waren. Dit signaal kwam van de nieuwe voorzitter van het CvB die de DG enkele weken daarvoor had geïnformeerd. De inspectie voerde daarna in korte tijd twee gesprekken met het College van Bestuur, namelijk op 19 april 2012 en op 10 mei 2012. Deze gesprekken waren erop gericht om grip te krijgen op de aard van de problemen op basis van een uitvoerige nadere financiële analyse van de inspectie.
Als gevolg van een sale-and-leasebackconstructie, die ROC Leiden in 2007 had afgesloten met BNG bank (BNG) en Green Real Estate (Green) was ROC Leiden economisch eigenaar van het pand Lammenschans geworden, waarmee het pand verplicht bij ROC Leiden op de balans kwam te staan.

De gesprekken leidden op 2 juli 2012 tot het aangepast financieel toezicht, wegens een hoog financieel risico. Dit arrangement werd destijds nog niet gepubliceerd op de toezichtkaart van de instelling op de website van de inspectie, maar werd wel vermeld in het zogenaamde instellingsprofiel van ROC Leiden.

In de jaren daarna is er een uitzonderlijk intensief toezichtcontact geweest tussen de instelling en de inspectie. Er heeft een stroom aan gesprekken met ROC Leiden plaatsgevonden, waarbij voornamelijk de hoofdinspecteur mbo en medewerkers van de directie Rekenschap waren betrokken. Een enkele keer waren daarbij ook de inspecteur-generaal en/of vertegenwoordigers van het ministerie van OCW (directeur MBO, DG, secretaris-generaal) aanwezig. Op opeenvolgende momenten werden steeds nieuwe afspraken gemaakt. De gesprekken hadden tot doel om vanuit het belang van de studenten toe te werken naar een oplossing voor de financiële problemen en om de noodzakelijke verbetering van de kwaliteit van het onderwijs te realiseren. Overigens is niet van alle gesprekken en contacten een verslag gemaakt. Anders dan bij het kwaliteitstoezicht is er tot 2013 ook nog niet standaard sprake van een in stappen beschreven, systematisch en geïnstrumenteerd escalatietraject voor het financieel toezicht.

In juli 2012 voerde de hoofdinspecteur een gesprek met het College van Bestuur van ROC Leiden over de verbetermaatregelen die de instelling diende te treffen naar aanleiding van het aangepast financieel toezicht. Tijdens dat gesprek vroeg de hoofdinspecteur om een integraal verbeterplan per 1 oktober 2012. De inspectie heeft de uitvoering van het verbeterplan en de ontwikkeling van de financiële positie nauwlettend gevolgd. Van meet af aan was duidelijk dat het ging om een ernstige situatie. Dit bleek onder meer uit het feit dat er al in oktober 2012 een gesprek plaatsvond bij de minister van OCW.

Gezien de zwaarte van de problemen heeft het accent in het toezicht in deze periode gelegen op de financiële problemen. Halverwege 2013 werd de situatie steeds nijpender. De noodzakelijke afwaardering (impairment) was zo groot dat dit mogelijk tot een negatief eigen vermogen zou leiden, waarmee ROC Leiden technisch failliet zou zijn. De inspectie voerde meerdere gesprekken met de accountant van ROC Leiden en met vertegenwoordigers van het ministerie van OCW, ROC Leiden en de bij de vastgoedtransactie betrokken partijen (naast ROC Leiden BNG en Green). Hierbij heeft de inspectie gewezen op de onmogelijkheid van het ROC om zelfstandig uit de problemen te komen en de noodzaak om de financieringsvorm aan te passen. Het idee was aanvankelijk dat het omzetten van het bestaande huurcontract naar een overeenkomst zonder terugkoopverplichting de redding zou zijn.

In eerste instantie verleende de inspectie uitstel voor het indienen van de jaarrekening 2012 tot 1 oktober 2013. De inspectie deed dit in de hoop dat onder deze druk alsnog voldoende tijd en ruimte zou ontstaan om overeenstemming te bereiken tussen de betrokken partijen over de aanpassing van de contracten. Aan het uitstel werd de eis verbonden dat alle drie de betrokken partijen een letter of intent (LOI) zouden tekenen waarin zij aangaven dat het huurcontract met terugkoopverplichting zou worden omgezet in een zuivere huurovereenkomst. De definitieve contracten zouden uiterlijk 30 november 2013 getekend moeten zijn. In dat geval zou de inspectie uitstel van het indienen van de jaarrekening 2012 verlenen tot maximaal 31 januari 2014.

Vervolgens werd eind september 2013 een LOI aangeleverd waarin stond dat de partijen weliswaar de wil hadden om tot een oplossing te komen, maar dat Green en BNG zich nog niet konden vinden in de (noodzaak tot) afwaardering van het pand

door ROC Leiden. Zij wilden dit nader laten onderzoeken door een externe partij en gaven aan hiervoor meer tijd nodig te hebben.
De inspectie verleende hierop uitstel van het indienen van de jaarrekening 2012 tot 1 november 2013. Dit zonder dat er een werkelijke deal was.

Op 22 november 2013 bleek tijdens een gesprek tussen OCW, de inspectie en ROC Leiden dat de drie partijen de oplossing zochten in de afsplitsing van het commerciële deel van het pand, waarbij een deel van de inrichting als inventaris zou worden aangemerkt. In de nieuwe overeenkomst (back-to-back-constructie) kreeg het ROC de mogelijkheid het pand: "direct na de koop weer terug te verkopen aan Green, maar wel voor een fors lager bedrag. ROCL zal hierdoor over 18 jaar een verlies lijden dat in de orde van grootte van 20 miljoen euro ligt. Daarna heeft ROCL opnieuw de verplichting om het pand voor een periode van 10 jaar te huren tegen een prijs die gelijk is aan het bedrag waarvoor ROCL het pand aan Green verkocht heeft". Samenvattend werd hiermee een groot deel van de problemen naar de toekomst verschoven.

Alles afwegende concludeerde de inspectieleiding dat, ondanks deze constatering ROC Leiden, op basis van de gezamenlijke LOI voldeed aan de gestelde eisen. De inspectie heeft daarop volgens afspraak besloten opnieuw uitstel van het indienen van de jaarrekening 2012 te verlenen en wel tot 31 januari 2014. Daarmee werd een acuut technisch faillissement voorkomen.

De controle van de jaarrekening 2012 werd verricht door Ernst & Young (EY). Tot en met 2011 was KPMG controlerend accountant. Opvallend is dat EY op 31 januari 2014 een goedkeurende controleverklaring afgaf bij de jaarrekening 2012. Vervolgens gaf EY enkele maanden later – op 30 juni 2014 – bij de jaarrekening 2013 een goedkeurende controleverklaring met een benadrukking van onzekerheid omtrent de continuïteit af.

Eind 2013 adviseerde de inspectie de minister van OCW om, gezien de steeds nijpender wordende situatie, in te grijpen. De casus werd 'overgedragen', waarmee de regie over het proces primair bij OCW kwam te liggen. In dat kader stelde de inspectie voor een 'troubleshooter' aan te stellen: iemand die handelingsbevoegd was naast de voorzitter van het College van Bestuur. Dit zou de mogelijkheden om voldoende snel en escalerend te handelen vergroten. Ook stelde de inspectie voor een onderzoek te starten naar het bestuurlijk handelen van ROC Leiden, als basis voor een mogelijke aanwijzing van de minister in een volgend stadium. De minister gaf de inspectie daarop de opdracht om dit onderzoek uit te voeren.
Niet veel later besloot de minister dat zij de bredere context van het beroepsonderwijs in de regio, c.q. de macrodoelmatigheid, wilde betrekken bij het vinden van een oplossing. In plaats van een troubleshooter stelde zij begin 2014 een externe regisseur aan die onderzoek uitvoerde en adviezen uitbracht. De regisseur liet de financiële situatie bij ROC Leiden onderzoeken door accountantsbureau PwC. De eerdere opdracht aan de inspectie om een onderzoek naar het bestuurlijk handelen van ROC Leiden uit te voeren, werd op verzoek van OCW uitgesteld, omdat dit zou overlappen met het onderzoek van de regisseur. Na afloop van het onderzoek van de regisseur heeft de inspectie het onderzoek naar het bestuurlijk handelen laten vervallen, omdat het in dat stadium geen toegevoegde waarde meer had. Wel heeft de inspectie in februari 2015 nog een samenvattend onderzoek uitgevoerd dat mede de basis vormde voor de minister om op 6 februari 2015 het voornemen tot een aanwijzing aan ROC Leiden kenbaar te maken.

De inspectie stuurde in de periode juli 2012 tot en met februari 2015 in totaal tienmaal een ambtsbericht naar de minister om haar te informeren over de situatie

bij ROC Leiden. In enkele gevallen adviseerde de inspectie daarbij over de te nemen maatregelen. Deze betroffen de volgende zaken:

- het aangepast financieel toezicht (6 juli 2012);
- de teleurstellende voortgang ten aanzien van de onderbouwing van het gevraagde verbeterplan en de toezegging externe expertise in te huren (31 augustus 2012);
- het dreigend faillissement en het verlenen van uitstel van het indienen van de jaarrekening 2012 (19 september 2013);
- de beoordeling van de LOI en het advies om een gezamenlijk gesprek te laten voeren door het ministerie van OCW, het ministerie van Financiën en de inspectie met de drie partijen, met de bedoeling om hen te overtuigen van de noodzaak om spoedig – in het belang van het onderwijs – een oplossing te vinden (2 oktober 2013);
- een waarschuwing dat met de nieuwe vastgoedafspraken de problemen werden verlegd naar de toekomst (18 november 2013);
- het advies tot het aanstellen van een troubleshooter (december 2013);
- het advies om een bestuurlijk gesprek in te plannen met ROC Leiden over hun handelen (februari 2014);
- een waarschuwing inzake mogelijke liquiditeitsproblemen voor ROC Leiden (april 2014);
- het opvragen van het (concept)rapport van het PwC-onderzoek om te beoordelen of een onderzoek naar bestuurlijk handelen zinvol is (juni 2014);
- geen vertrouwen in het voorstel tot een verbeterprogramma vanwege gebrekkige financiële dekking en tekortschietend onderwijskundig leiderschap (februari 2015).

3 Analyse en conclusies: toezichtbeeld ROC Leiden

In het kader van de zelfevaluatie van het toezicht op ROC Leiden hebben we de vraag gesteld welke zaken tijdens het toezicht op ROC Leiden zijn opgevallen en in hoeverre het toezicht effectief is geweest. Enerzijds hebben we daarbij gekeken vanuit de context van destijds, anderzijds vanuit de huidige context. Dit hoofdstuk bevat onze analyse en conclusies. Ook hier gaan we uit van de in de vorige hoofdstukken gehanteerde indeling in periodes.

3.1 Periode tot 2008

Tot 2008 viel ROC Leiden niet op als een bijzondere instelling ten opzichte van andere ROC's. De kwaliteit van het onderwijs was wisselend, maar tekorten werden ook snel weer hersteld. De systematiek van het kwaliteitstoezicht richtte zich hoofdzakelijk op het opleidingsniveau. Daardoor kwamen knelpunten op instellingsniveau (bijvoorbeeld waar het gaat om het bestuurlijk vermogen en de kwaliteitsborging) niet in beeld, op de bijzondere incidenten na.
De plannen van het ROC voor de huisvesting werden wel gemeld, maar riepen geen vragen op. Het gebeurde vaker, samenhangend met de ROC-vorming, dat instellingen plannen maakten om de versnippering van de huisvesting tegen te gaan, juist ook uit het oogpunt van kwaliteitsverbetering. Het was ook niet bijzonder dat er onder andere uit concurrentieoverwegingen aantrekkelijke gebouwen op A-locaties werden neergezet. De economische ontwikkeling vertoonde nog geen achteruitgang en men ging in het algemeen uit van groei.

Zoals in de vorige hoofdstukken beschreven, maakte het financieel toezicht in deze periode nog geen deel uit van de toezichtactiviteiten van de inspectie en was er nog nauwelijks sprake van een gestructureerd risicogericht toezicht.
Al met al kunnen we stellen dat de financiële risico's van ROC Leiden die in deze periode ontstonden, nog geen rol speelden in het toezicht van de inspectie. Achteraf gezien was er sprake van verborgen risico's: al in 2007 was er in onvoldoende mate financiële dekking voor de geplande investeringen in de nieuwe huisvesting, maar dit kwam niet naar boven op basis van de destijds gehanteerde signaleringswaarden, aangezien het ging om verplichtingen die nog niet in de balans verwerkt hoefden te worden.
Risico's op het gebied van de kwaliteitsborging werden gesignaleerd, maar speelden geen doorslaggevende rol in de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs, die destijds op opleidingsniveau plaatvond. Het ontbrak in deze periode nog aan een samenhangende toezichtbenadering waarin niet alleen aandacht was voor de kwaliteit van de opleidingen, maar ook voor de financiële positie, het bestuurlijk vermogen en de kwaliteitsborging op instellingsniveau. Het toezicht leverde een versnipperd beeld op van de kwaliteit en de kwaliteitsontwikkeling van het onderwijs.

3.2 Periode 2008-2012

Ook in de periode 2008-2012 kan ROC Leiden vanuit het inspectietoezicht, in ieder geval tot omstreeks 2010, gekenschetst worden als een gemiddelde mbo-instelling. De kwaliteit van het onderwijs bleef gemiddeld, maar ging vanaf 2010 wat betreft de opbrengsten en rendementen wel steeds verder achteruit.

Het financieel toezicht behoorde in deze periode weliswaar tot de taken van de inspectie, maar stond nog in de kinderschoenen. Het accent lag nog grotendeels op de rechtmatige verwerving en besteding van de middelen, en er werd niet of nauwelijks aandacht besteed aan de financiële continuïteit. De omvang van de directie Rekenschap was beperkt. Er was ook nog weinig kennis en ervaring op het gebied van huisvestingsvraagstukken en de daarmee samenhangende, complexe financiële producten.
Het financieel toezicht op de continuïteit was nog niet of nauwelijks gebaseerd op een gesystematiseerde werkwijze en gestandaardiseerde instrumenten. Als die kennis er wel was geweest of van buitenaf was ingeschakeld, had dat mogelijk geleid tot een meer diepgaand onderzoek naar de grote onderschrijding van de liquiditeit van ROC Leiden in 2009 en 2010. Deze is nu te veel toegeschreven aan een technische oorzaak en vormde geen aanleiding om verder onderzoek te doen naar de achterliggende knelpunten. Mogelijk is dit onderzoek ook achterwege gebleven omdat ook de toenmalige accountant van het ROC in deze onderschrijding kennelijk geen aanleiding zag voor een kritische opmerking bij de goedkeurende verklaring over deze jaren.

Dat er inmiddels sprake was van een zich ontwikkelende, internationale financiële crisis, die zich ook uitstrekte tot de vastgoedmarkt, werd niet als reden gezien om extra alert te zijn op signalen en risico’s op het gebied van de financiële positie van onderwijsinstellingen, en ROC Leiden in het bijzonder. Deze bredere context speelde op dat moment nog niet of nauwelijks mee in het inspectietoezicht. Het heeft er destijds ook niet toe geleid dat de inspectie landelijk onderzoek initieerde naar de financiële risico’s, en meer in het bijzonder de huisvestingsrisico’s, in het mbo. Dat gebeurde pas in 2012 en 2013.

Het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs en op de financiën werd grotendeels gescheiden uitgevoerd, enkele gezamenlijke risicoanalyses daargelaten. De kwaliteitsinspecteurs en de financiële inspecteurs wisten wel van elkaar als er iets speelde, maar dat leidde nog niet tot een geïntegreerde benadering op instellingsniveau. Zo agendeerde de inspectie bijvoorbeeld het vraagstuk van de noodzakelijke investeringen voor de kwaliteitsverbetering nog niet in de gesprekken met ROC Leiden. Wel heeft de inspectie met de uitvoering van het onderzoek naar de Staat van de Instelling (SvI) begin 2013 alert gereageerd toen de ernst van de problemen van ROC Leiden in tweede helft van 2012 steeds duidelijker werd.

Terugkijkend kunnen we vaststellen dat we vanuit de kennis en de mogelijkheden van dat moment het toezicht op een adequate manier hebben uitgevoerd. Wel hebben we, kijkend vanuit de huidige context, de urgentie en de complexiteit van de problematiek die zich in deze jaren bij ROC Leiden ontwikkelde, onderschat. De beperkte wijze waarop het risicogerichte toezicht destijds vorm kreeg en de scheiding tussen het kwaliteitstoezicht en het financieel toezicht in deze periode hebben hieraan aan bijgedragen. Ook is de zorgwekkende financieel-economische context onvoldoende in beeld gekomen.
In dat opzicht hebben de ervaringen met de casus Amarantis in deze periode nog onvoldoende doorwerking gehad naar de situatie van ROC Leiden. Het is dus een goede zaak geweest om het financieel toezicht en het kwaliteitstoezicht na deze periode verder te integreren en tot een verdere verbreding en verdieping van de risicoanalyse te komen. Met het huidige toezicht waren de problemen hoogstwaarschijnlijk eerder gesignaleerd en geagendeerd.

3.3 Periode 2012-2015

Op 2 juli 2012 plaatste de inspectie ROC Leiden onder aangepast financieel toezicht. Vanaf dat moment stond deze periode in het teken van een zeer intensief contact tussen de inspectie, de instelling en andere betrokken partijen zoals het ministerie van OCW en de financiers. Deze fase eindigde met de brief van de minister aan de Tweede Kamer waarin zij de toekomst van ROC Leiden beschrijft en haar voornemen een aanwijzing te geven, meedeelt.
Aanvankelijk lag het accent in deze periode vrijwel helemaal op de financiële continuïteit. Na het SvI-onderzoek in 2013/2014 kwam daar de urgentie van de zorgwekkende kwaliteit van het onderwijs en de onvoldoende kwaliteitsborging van het bestuur bij. Dit verhevigde de toch al zeer gecompliceerde situatie van de instelling. Het riep nog nadrukkelijker de vraag op of ROC Leiden in staat zou zijn om de financiële problemen te boven te komen en bovendien voldoende (financiële) mogelijkheden zou hebben om binnen een beperkte termijn de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren.

De financiële problemen van ROC Leiden werden in 2012 niet vanuit het toezicht, maar door de instelling zelf gemeld bij OCW en bij de inspectie – door de toenmalige voorzitter van het College van Bestuur, die daarvoor al lid was van het CvB. Terugkijkend is dit van wezenlijk belang geweest. Daarmee ontstond namelijk een klimaat waarin aanvankelijk vertrouwen bestond in het kritisch vermogen van het College van Bestuur, ondanks de forse kritiek die we van meet af aan hadden op de kwaliteit van de ingediende verbeterplannen. Dit creëerde een perspectief om in onderling overleg, maar met behoud van ieders rol en positie, tot een voor alle partijen aanvaardbare oplossing te komen. Niettemin zijn we blijven vaststellen dat aanpassing van de vastgoedcontracten de enige mogelijkheid voor ROC Leiden was om uit de problemen te komen. Ook in ambtsberichten aan de minister hebben we dit aangegeven.
Tegelijkertijd zijn we in dit proces, ondanks de kritiek op en de zorgen over de onwrikbare opstelling van ROC Leiden, te lang mee blijven denken met de instelling. We hebben het proces om een oplossing te vinden voor herziening van de contracten onvoldoende kunnen beïnvloeden. Ook hebben we ons niet tijdig gerealiseerd dat de LOI die de partijen hadden getekend een juridische verplichting inhield en dat er dus in feite geen mogelijkheid meer bestond om de contracten te wijzigen.

Evenmin waren we in staat op het gebied van het financieel toezicht een eenduidig escalerend en zo nodig handhavend traject uit te zetten. We zijn gedurende het hele proces in meerdere gevallen coulant geweest als afspraken onvoldoende werden nagekomen of plannen niet in overeenstemming waren met de gemaakte afspraken. Ook hebben we in deze periode, als onderdeel van het escalatietraject, nooit een afzonderlijk gesprek gevoerd met de Raad van Toezicht van ROC Leiden.

In de vormgeving van een eenduidig escalatietraject zijn we op een aantal dilemma's gestuit.
Het eerste dilemma betreft de verhouding van de inspectie als externe toezichthouder namens de overheid tot de autonomie van de mbo-instellingen. De inspectie was niet op de hoogte van en niet betrokken bij de contracten die ROC Leiden rond 2006 afsloot in het kader van de huisvestingsplannen. Toen de afspraken werden gemaakt, was de inspectie nog niet verantwoordelijk voor het financieel toezicht. In de jaren daarna ontbrak aanvankelijk de capaciteit en de kennis op dit complexe en specialistische gebied. Ook richtte de inspectie zich in die periode nog niet zozeer op het in een vroeg stadium signaleren van mogelijke financiële risico's als gevolg van (huisvestings)investeringen en contracten die

instellingen in dat kader afsloten. Tot op zekere hoogte was en is de inspectie nu eenmaal deels afhankelijk van de informatie die de instellingen aanleveren. Daarnaast hebben we bij dit dilemma geworsteld met de vraag in hoeverre de inspectie een rol zou moeten spelen bij de aanpassing van de contracten die ROC Leiden had afgesloten met de BNG en Green. Was hier een adviserende of misschien zelfs beoordelende taak voor ons weggelegd? Daarmee zouden we mogelijk geweld doen aan onze onafhankelijke, toezichthoudende rol.

Hoewel ROC Leiden onder aangepast financieel toezicht stond, waren de mogelijkheden van de inspectie om te interveniëren beperkt. Dit hangt samen met een tweede dilemma. Toen wij handhavend optraden bij de indiening van de jaarrekening 2012, kwamen we halverwege 2013 voor de keuze te staan: vasthouden aan de wettelijke indieningstermijn van de openbare jaarrekening, waardoor het technisch faillissement van ROC Leiden onvermijdelijk zou zijn geweest, of uitstel gedogen. Een faillissement zou grote maatschappelijke en deels onvoorspelbare gevolgen hebben, in de eerste plaats voor de ruim negenduizend studenten en het personeel van ROC Leiden. De inspectie heeft er daarom vanuit het directe belang van de leerlingen eind 2013 meerdere keren voor gekozen uitstel van het indienen van de jaarrekening 2012 te gedogen. De extra tijd die hiermee ontstond heeft uiteindelijk echter niet geleid tot het gewenste effect, namelijk een aanpassing van de contracten.

Ook de interne processen bij de inspectie zijn van invloed geweest op de effectiviteit van het toezicht in deze periode. In aanvang speelde vooral het feit dat het financieel toezicht organisatorisch nog onvoldoende was ingebed in de inspectieorganisatie.

Zoals in hoofdstuk 2 al is aangegeven heeft de inspectie in de periode 2012-2015 een tiental ambtsberichten naar de minister gestuurd om haar te informeren over de ontwikkelingen bij ROC Leiden, om de zorgen over de ernstige risico's van een mogelijk faillissement over te brengen en in enkele gevallen te adviseren over de te nemen maatregelen. Ook zijn op ambtelijk niveau veel gesprekken gevoerd. Dit leidde niet direct tot duidelijkheid over de stappen die OCW en de inspectie verder zouden moeten zetten. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat OCW zich in deze fase voor hetzelfde dilemma geplaatst zag als de inspectie: afstevenen op een faillissement met alle maatschappelijke gevolgen van dien of toch zoeken naar alternatieve oplossingen. Uiteindelijk is voor het laatste gekozen.

Eind 2013 heeft de inspectie voorstellen gedaan om gezien de steeds nijpender wordende situatie vanuit OCW c.q. de minister in te grijpen. De casus werd 'overgedragen', waarmee de regie over het proces primair bij OCW kwam te liggen. In dat kader stelde de inspectie voor een 'troubleshooter' aan te stellen. Hiermee werd bedoeld een persoon die handelingsbevoegd zou zijn naast de voorzitter van het CvB. Dit zou de mogelijkheden vergroten om voldoende snel en escalerend te handelen.
Daarnaast hebben we voorgesteld een onderzoek te starten naar het bestuurlijk handelen van ROC Leiden, als basis voor een mogelijke aanwijzing van de minister in een volgend stadium.

Na 'overdracht' aan het ministerie bleef de toezichtverantwoordelijkheid van de inspectie richting ROC Leiden bestaan, maar moest ze haar rol anders vormgeven. De communicatie tussen de inspectie, het ministerie en de externe regisseur verliep in eerste instantie ad hoc waardoor de informatievoorziening en de afstemming niet optimaal waren.

Zo kon de inspectie niet direct beschikken over de informatie die in het kader van het onderzoek van PwC naar boven kwam.
Er is tussen OCW, de inspectie en de regisseur te weinig sprake geweest van een set aan precieze afspraken over de rollen en de verantwoordelijkheidsverdeling in de gegeven omstandigheden en van een gezamenlijk doordachte escalatiestrategie. Dit heeft tot misverstanden en communicatiestoornissen geleid en, belangrijker, het heeft ook geen eenduidig beeld naar de instelling opgeleverd.

Terugkijkend kunnen we vaststellen dat de inspectie tot het moment van het aanstellen van de externe regisseur heel intensief toezicht heeft gehouden en heeft gewezen op de noodzaak om tot een structurele oplossing van de problemen te komen. Naarmate de urgentie toenam hebben we met toenemende zwaarte bij de minister aangedrongen op het nemen van maatregelen. In overleg met het ministerie is naar de best mogelijke oplossingen gezocht, ieder vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid. We kunnen echter stellen dat de toezichtsinspanningen en de maatregelen maar ten dele effectief zijn geweest, omdat ze niet sneller hebben geleid tot een definitieve oplossing met het oog op de toekomst van ROC Leiden.

In de loop van deze periode is er, onder meer naar aanleiding van de casus Amarantis, veel veranderd in de systematiek en de werkwijze van het toezicht – wat overigens geldt voor het toezicht in alle sectoren, niet alleen in het mbo. Deze veranderingen hebben in het geval van ROC Leiden niet meer kunnen helpen, maar kunnen er wel toe bijdragen dat soortgelijke situaties in de toekomst worden voorkomen. Om die reden zijn ze relevant voor deze zelfevaluatie. De veranderingen hebben in ieder geval betrekking op:

- *Uitbreiding van de regelgeving om de bestuurskracht te versterken*
  Dit betreft onder meer de aanwijzingsbevoegdheid, de invoering van de verplichte continuïteitsparagraaf in het jaarverslag, en de invoering van een meldingsplicht van raden van toezicht aan de inspectie bij vermoedens van wanbeheer.
- *Uitbreiding en verbreding van het instrumentarium van de inspectie*
  Dit gebeurde vanwege de ontwikkeling van het risicogerichte toezicht. Het gaat hierbij onder andere om verbreding van de risicoanalyse op basis van een geïntegreerd bestuursoverzicht. Naast kwaliteit en financiën zijn daarin nieuwe, deels prospectieve risicofactoren toegevoegd, en er is een meerjarenperspectief opgenomen. Hierin zijn ook elementen terug te vinden die voortkomen uit het in paragraaf 1.3 genoemde onderzoek naar de huisvesting in het mbo (Inspectie van het Onderwijs, 2013). Ook is er meer aandacht gekomen voor een diepgaandere analyse van het jaarverslag van de instellingen.
- *Geïntegreerde risicoanalyse en meer aandacht voor gezamenlijke expertanalyse in bredere inspectieteams*
  Het gaat hierbij om integratie van de werkprocessen van het kwaliteitstoezicht en het financieel toezicht. Met deze bredere expertanalyse proberen we tot een samenhangend beeld te komen van de bestaande (en mogelijke toekomstige) risico's. Daarbij betrekken we ook de context en de patronen en de dynamiek die we zien binnen de instelling. We kijken hierbij dus ook bewust 'achter de cijfers'.
- *Vergroting van de deskundigheid van de financiële inspecteurs op relevante terreinen*
  Op terreinen als vastgoed en financiering is de deskundigheid van de financiële inspecteurs vergroot.
- *(Tijdelijke) uitbreiding van de formatie voor het continuïteitstoezicht*

Deze uitbreiding zal in 2016 weer grotendeels worden teruggedraaid, zodat dan alleen op beperktere schaal en alleen risicogericht financiële controles kunnen worden uitgevoerd.

- *Toenemende aandacht voor de rol van het bestuur en de besturing van de onderwijsinstellingen*
  Hierbij betrekken we ook de werking van het interne toezicht en de medezeggenschap (checks and balances).
- *Verdere uitwerking van de geïntegreerde escalatieladder en afspraken tussen inspectie en OCW over rolverdeling en communicatie*
  Het gaat hier om situaties waarin de interventiemogelijkheden van de inspectie zijn uitgeput en het aan de minister is om in te grijpen.
- *De vorming van een sectoroverstijgende expertgroep bestuurlijk handelen*
  In deze expertgroep van de inspectie zijn, naast onderwijskundige en financiële, ook bestuurlijke kennis en competenties gebundeld. Zo kunnen we effectiever en slagvaardiger optreden in bijzondere escalatiegevallen.

In de opdracht aan de Commissie onderzoek huisvesting ROC Leiden, de commissie-Meurs, staat de volgende vraag: "Moet het handhavingskader en in het bijzonder de interventieladder van de Inspectie voor het Onderwijs aangescherpt worden op het punt van het financieel toezicht bij opleidingen die kwalitatief onvoldoende scoren?" Het antwoord op deze vraag is naar onze mening dat de oplossing niet in de eerste plaats gezocht moet worden in aanscherping van (handhavings)bevoegdheden. In de huidige toezichtsystematiek van de inspectie wordt van meet af aan uitgegaan van een geïntegreerde benadering. Dit betekent dat er in alle gevallen zowel naar de mogelijke financiële als naar de mogelijke kwaliteitsrisico's wordt gekeken en dat er zo nodig een samenhangend interventietraject plaatsvindt. Wel zijn er als het gaat om de interventieladder nog aanvullende maatregelen en afspraken nodig. Die zijn er vooral op gericht om tot een betere en vroegtijdige afstemming tussen inspectie en OCW te komen in die situaties waarin mogelijk verdere escalatie of 'overdracht' aan de orde is. Aan de verdere uitwerking van de escalatieladder wordt momenteel in samenwerking tussen de inspectie en OCW gewerkt.
Van groter belang dan het aanscherpen van het handhavingskader is dat we blijven proberen in een zo vroeg mogelijk stadium risico's op te sporen, waarbij we rekening houden met de kwetsbaarheden in het systeem van autonomie van de instellingen enerzijds en sturing vanuit de overheid anderzijds. Bij instellingen die onder verscherpt toezicht staan, is het essentieel dat we – al naar gelang de aard en de duur van de problemen – een stevig toezicht- en eventueel escalatietraject ingaan, waar nodig gebruikmakend van onze handhavingsbevoegdheden. In het volgende hoofdstuk gaan we hier nader op in.

Dit wil vanzelfsprekend niet zeggen dat situaties zoals die bij ROC Leiden zich niet meer kunnen voordoen. Maar deze stappen kunnen er wel toe bijdragen dat de effectiviteit van het inspectietoezicht in vergelijkbare situaties kan worden vergroot.

4 Lessen

In de vorige hoofdstukken hebben we het toezicht van de inspectie op ROC Leiden in de afgelopen tien jaar geëvalueerd. In de wetenschap dat deze casus geen doorsnee situatie is, sluiten we deze evaluatie af met een overzicht van enkele lessen die we willen trekken en met enkele vragen die verdere doordenking behoeven.

De ervaringen met ROC Leiden en met vergelijkbare gevallen hebben geleerd dat de verhouding tussen de autonomie van de instellingen enerzijds en de toezichthoudende rol van de inspectie anderzijds niet eenvoudig is. Dit dilemma, dat in hoofdstuk 3 al even aan de orde kwam, is in meerdere publicaties treffend en leerzaam beschreven. Zo verscheen naar aanleiding van de casus Amarantis een essay onder de titel *Amarantis, het verhaal achter een vertraagde val* (Chin-A-Fat, Scherpenisse, Van der Steen, Van Twist en Schultz, 2013). Hierin wordt uitvoerig beschreven welke dilemma's zich voordeden in de aanloop naar de uiteindelijke ondergang van de instelling en welke rol de inspectie hierin speelde op basis van het zogenaamde 'getrapte systeem van toezicht'. Ook de publicatie *Het ongemak van autonomie: Onderwijsbeleid tussen vrijheid en verantwoording* (Peeters, Hofman en Frissen, 2013) biedt op dit vlak verhelderende inzichten.

We denken dat we met de veranderingen in het toezicht (zie paragraaf 3.3) op de goede weg zijn: zowel de verdergaande afstemming tussen en integratie van het financieel toezicht en het kwaliteitstoezicht, als de verbreding en verdieping van de risicoanalyse en de expertanalyse. Beide ontwikkelingen leveren meerwaarde op voor de doelstelling om mogelijke risico's voor de kwaliteit en de continuïteit van het onderwijs tijdig en in samenhang op te sporen. We denken ook over verdere verbeteringen op de volgende gebieden:

- de verdere ontwikkeling van een toezichtinstrumentarium waarin de samenhang tussen kwaliteit en financiën en de aandacht voor het bestuurlijk functioneren centraal staan;
- verdere uitwerking van de escalatieladder, met name vanaf het moment van 'overdracht' naar OCW;
- de verdere aanscherping van werkprocessen, zodat we escalatiesituaties eerder signaleren en sneller handelen in dergelijke situaties;
- afspraken over de rolverdeling en afstemming tussen inspectie en OCW als een instelling bij de minister is aangemeld;
- cultuurelementen bij de inspectie, waaronder de geneigdheid in sommige gevallen te lang mee te denken met de instelling.

Hierbij maken we onderscheid tussen zaken die het toezicht in het algemeen betreffen en zaken die van toepassing zijn bij instellingen onder aangepast toezicht (in het bijzonder als het gaat om de escalatieladder).

4.1 Toezicht algemeen

Zoals aangegeven zijn er onder andere naar aanleiding van eerdere incidenten in de afgelopen tijd al de nodige veranderingen in het toezicht doorgevoerd. Deze zijn grotendeels te vatten onder de term 'geïntegreerd bestuurstoezicht' (GBT) en worden inspectiebreed, dus voor alle onderwijssectoren ingevoerd. In de mbo-sector krijgt deze geïntegreerde bestuursbenadering nu al vorm in de driejaarlijkse onderzoeken naar de Staat van de Instelling (SvI) en in de jaarlijkse risicomonitoring, waarbij het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs en op de

financiën vanuit een brede, geïntegreerde risicoanalyse plaatsvindt. De beoordeling van het bestuurlijk vermogen c.q. de kwaliteitsborging heeft in deze benadering een centrale plaats gekregen. We zijn daar al een eind mee op weg sinds de invoering van het toezichtkader bve 2012, maar hier zijn nog wel verbeterslagen te maken. Waar het steeds om gaat is dat we in een zo vroeg mogelijk stadium risico's kunnen detecteren en kunnen interpreteren. Daar kunnen we met het toezicht vervolgens op aansluiten. Om dit verder te kunnen verbeteren denken we onder andere aan:

- *nog meer aandacht voor verbreding en verdieping van de expertanalyse* Inspecteurs bespreken daarbij in een interdisciplinair team de ontwikkelingen bij een bestuur met elkaar. Ze besteden met name aandacht aan samenhang, trends en patronen en aan de context waarin een instelling functioneert (onder andere macrodoelmatigheid);
- *meer aandacht voor de zogenoemde soft controls en de bestuurscultuur* in het toezicht op het bestuursniveau (bestuur en raad van toezicht);
- *meer ruimte voor raden van toezicht om informatie uit te wisselen* en om mogelijke risicovolle ontwikkelingen bij een instelling tijdig te bespreken met de inspectie en vice versa, met respect voor ieders rol. De uitwerking van deze gedachte wordt verder doordacht en uitgeprobeerd.

De professionalisering van inspecteurs en de ontwikkeling van de juiste competenties zijn hierbij vanzelfsprekend onmisbare voorwaarden. Bovenstaande insteek veronderstelt dat de inspectie over voldoende (specialistische) kennis en over voldoende capaciteit moet beschikken om in een vroeg stadium de ernst en de impact van risico's te beoordelen, zeker als het gaat om grote investeringen in bijvoorbeeld huisvesting. Dit is een belangrijk aandachtspunt voor de komende tijd.

4.2 Aangepast toezicht en escalatie

Eerder in deze zelfevaluatie besteedden we aandacht aan het spanningsveld tussen de autonomie van de instellingen en de toezichthoudende rol van de inspectie. We willen ons nader beraden op de vraag hoe we beter met dit spanningsveld kunnen omgaan, in het bijzonder bij instellingen die onder aangepast toezicht staan. Naar ons oordeel brengt aangepast toezicht uiteindelijk beperkingen met zich mee waar het de autonomie van de instelling betreft.
Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat instellingen die onder aangepast toezicht staan, in ieder geval als er sprake is van escalatie, plannen met grote financiële consequenties vooraf moeten indienen bij de inspectie. Met het beoordelen van die plannen beoogt de inspectie overigens niet 'op de stoel van het bestuur' te gaan zitten, maar wel in een transparant en openbaar proces feedback te geven aan het bestuur en de raad van toezicht. Indien nodig maken we daarbij dan gebruik van onze handhavende bevoegdheden, of adviseren we de minister dat te doen.

De regisseur die zich heeft beziggehouden met de casus ROC Leiden stelt in zijn eindrapportage aan de minister voor een onafhankelijk expertisecentrum in te richten waar instellingen grote investeringsplannen moeten voorleggen. In relatie met het bovenstaande zal nader onderzocht moeten worden hoe de rol van een dergelijk expertisecentrum zich verhoudt tot de rol van de inspectie. Dit vraagt om verdere verkenning, waarbij ook het eerder genoemde spanningsveld tussen de adviserende en de onafhankelijke, toezichthoudende rol van de inspectie in het oog moet worden gehouden.

Een ander aandachtspunt betreft de noodzaak om bij instellingen onder aangepast toezicht in een vroeg stadium te denken op basis van scenario's. Het is onmogelijk om de escalatieladder als een strak format te beschouwen. Ieder geval waar

escalatie noodzakelijk is heeft zijn eigen kenmerken, dus er is altijd maatwerk nodig. Hierbij is het essentieel dat we die (set van) interventies kiezen, die vanuit het belang van de studenten het meest effectief worden geacht en die passen in het handhavingsregime op basis van wet- en regelgeving.

De communicatie en afstemming tussen inspectie en OCW is hierbij cruciaal. De casus ROC Leiden leert dat het van groot belang is dat er een gezamenlijke probleemdefinitie ontstaat en dat we ons daarnaast een gemeenschappelijk beeld vormen van de eventuele volgende stap(pen) en ieders rol daarbij.
In die situaties waarin de interventiemogelijkheden van de inspectie zijn uitgeput en de regie primair bij het ministerie van OCW ligt, is het van groot belang dat er precieze afspraken worden gemaakt over de onderlinge rolverdeling en de communicatie met de instelling. Een eenduidige en stevige regie, zowel binnen de inspectie als extern naar de instelling, is dan een zeer belangrijke voorwaarde.

4.3 Ter afsluiting

De ontwikkelingen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan bij ROC Leiden leveren een triest beeld op van hoe het fout kan gaan bij een onderwijsinstelling die een belangrijke maatschappelijke taak vervult. Dit heeft in de eerste plaats de studenten en de medewerkers van het ROC geraakt. Achteraf bezien hadden we het toezicht op verschillende momenten beter kunnen en moeten uitvoeren.

Tegelijkertijd zijn enkele relativeringen hier echter passend. In de eerste plaats is dat de opmerking dat incidenten zoals die zich hebben voorgedaan bij ROC Leiden ons niet moeten afleiden van de constatering dat het in het overgrote deel van het onderwijs goed gaat.

Een tweede relativering betreft de ontwikkeling van de tijdgeest. Inzichten vernieuwen zich, soms door schade en schande. We kunnen gelukkig constateren dat er inmiddels maatschappelijk, bestuurlijk én bij de inspectie heel anders wordt gekeken naar onderwijsontwikkelingen en de mate waarin instellingen vrij zijn om enorme bedragen uit te geven aan huisvesting in plaats van aan de kwaliteit van het onderwijs.

En ten slotte: toezicht wordt uitgeoefend in een complexe omgeving, waarin de autonomie van de instellingen het leidende principe is. Er zijn in die omgeving meerdere spelers die invloed uitoefenen op de situatie als een instelling in de problemen komt. In het mbo strekt dit vraagstuk zich bovendien ook uit tot de problematiek van de macrodoelmatigheid. Dat zich in zo'n context risico's kunnen voordoen die vanuit de overheid niet voorzien zijn, is de consequentie van het besturingsconcept van autonomie en goed bestuur. We moeten ons blijven realiseren dat we het toezicht goed moeten organiseren en regelen, maar dat tegelijkertijd regels en afspraken nooit alles kunnen voorkomen. Iedere betrokken partij zal vanuit zijn eigen taak en rol alert en attent moeten blijven op onverwachte ontwikkelingen en zaken die niet goed dreigen te gaan. De inspectie zal dat vanuit haar rol doen, mede op basis van de lessen uit het verleden.

5 Literatuur

Nancy Chin-A-Fat, N., Scherpenisse, J. Steen, M. van der, Twist, M. van, & Schulz, M. (2013). *Amarantis. Het verhaal achter een vertraagde val.* Den Haag: NSOB.

Commissie Onderzoek Financiële Problematiek Amarantis (2013). *Niet onwettig, wel onwenselijk*. *Rapport vervolgonderzoek*. Den Haag: Commissie Onderzoek Financiële Problematiek Amarantis.

Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen (2009). *Financieel beleid van onderwijsinstellingen*. *Rapport*. [Den Haag]: Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen.

Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap (2004). *Eerlijk delen. Onderzoek naar onregelmatigheden in de bekostiging van het hoger onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs.* [Den Haag]: Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap.

Inspectie van het Onderwijs (2011). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2009/2010.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2012). *De financiële positie van het mbo. Onderzoek op basis van jaarstukken 2011.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2013). *Huisvesting in het mbo. Verkennend onderzoek naar de risico's van huisvesting en de financiering daarvan in het mbo.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

OCW (2004). *Notitie Reviewbeleid Auditdienst 2004.* (AD/RS/2004/43203). Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW).

OCW (2015). *Kamerbrief Toekomst ROC Leiden.* Kenmerk 730914. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

Peeters, R., Hofman, R.H., & Frissen, P.A.H. (2013). *Het ongemak van de autonomie. Onderwijsbeleid tussen vrijheid en verantwoording*. Den Haag: NSOB; Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Bijlage I - Wettelijke grondslag financieel toezicht ROC Leiden

Inleiding
In deze bijlage is het juridisch kader opgenomen zoals dat in de verschillende periodes van deze zelfevaluatie gold voor ROC Leiden. Dit betekent dat het kader wordt onderscheiden in de periodes:

- voor 2008
- 2008-2012
- 2012-2015

Voor het financieel toezicht hebben wij te maken met verschillende wetten:
1. In de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) zijn bepalingen opgenomen over de jaarrekening (artikel 2.5.3) en de verplichtingen van het bevoegd gezag ten aanzien van rechtmatige en doelmatige aanwending van de middelen. Dit betekent dat er in het kader van het toezicht op de naleving onderzoek kan worden gedaan naar de besteding van de ontvangen bekostiging (artikel 2.5.6. Onderzoek vanwege minister). Dit gold gedurende de gehele periode.
   Met de inwerkingtreding van de Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs op 1 januari 2014 is de (uitgebreide) aanwijzingsbevoegdheid geïntroduceerd in de WEB (artikel 9.1.4a).
2. In de Comptabiliteitswet is het financieel toezicht geregeld dat door de minister kan worden uitgeoefend. Daartoe worden accountants aangesteld.
3. In de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) is het toezicht op naleving van wettelijke voorschriften en de kwaliteit van het onderwijs opgenomen. Vanaf 1 juli 2012 is hierin ook het financieel toezicht opgenomen.

Toezichtkader
Artikel 13, eerste lid van de WOT draagt de inspectie op haar werkwijze voor een onderzoek als bedoeld in artikel 11 vast te leggen in toezichtkaders. Vanaf 2012 geldt er ook een toezichtkader voor het financieel toezicht op grond van de WOT.

De periode tot 1 september 2008
Tot 1 september 2008 vindt het financieel toezicht op het onderwijsveld plaats vanuit het ministerie van OCW. In deze periode bestaat toezicht op grond van de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001). De bepalingen uit de CW 2001 hebben betrekking op het financieel toezicht en in het bijzonder die met betrekking tot het onderzoek naar aanleiding van de jaarstukken.
Op basis van de CW 2001 houdt de minister toezicht op derden die collectieve middelen ontvangen en uitgeven, zoals ROC Leiden. Op grond van artikel 43b, eerste lid van de CW 2001 wijst de minister de personen aan die namens hem zijn belast met de uitoefening van de bevoegdheden in artikel 43 en 43a van de CW 2001. Dit zijn aangewezen accountants van het ministerie van OCW.

De periode 2008-2012
Op 1 september 2008 wordt het financieel toezicht, in eerste instantie via een Organisatie- en mandaatbesluit OCW, aan de Inspectie van het Onderwijs opgedragen. In het Besluit aanwijzing personen belast met het inzage- en kopieerrecht van 19 november 2008 worden medewerkers van de inspectie die zijn belast met het (financieel) toezicht op de onderwijsinstellingen en hun accountants aangewezen. Daarbij wordt de afdeling Rekenschap van de Auditdienst en een deel

van de afdeling Finance en Accountancy van CFI samengevoegd tot Directie Rekenschap van de Inspectie van het Onderwijs. De inspectie krijgt daarmee de volgende taakuitbreiding:

"Het beoordelen van de financiële rechtmatigheid door in ieder geval het verrichten van onderzoek naar de controlerapporten van de door het bevoegd gezag aangewezen accountant, naar de rechtmatigheid van de bestedingen en de rechtmatigheid van het financieel beheer van de bekostigde onderwijsinstellingen."

De hierboven genoemde bepalingen van de CW 2001 zijn dan nog van toepassing.

De periode 2012-2015
Op 1 juli 2012 wordt het financieel toezicht verankerd in de WOT. In artikel 3, tweede lid onder d van de WOT worden de taken van de inspectie beschreven op het gebied van het financieel toezicht:

"Het beoordelen en bevorderen van de financiële rechtmatigheid door in ieder geval het verrichten van onderzoek naar de rechtmatige verkrijging van de bekostiging, naar de controlerapporten van de door het bestuur aangewezen accountant, naar de rechtmatigheid van de bestedingen en naar de rechtmatigheid van het financieel beheer van de bekostigde instellingen."

Hierin wordt het financieel continuïteitstoezicht niet expliciet benoemd. Slechts in de memorie van toelichting van de WOT komt dit als taak van de inspectie naar voren:

"De taakuitbreiding van de inspectie heeft betrekking op een aantal terreinen. In de eerste plaats krijgt de inspectie in het tweede lid onder d (van artikel 3 van de WOT, red.) tot taak toe te zien op de financiële rechtmatigheid van de bekostigde onderwijsinstellingen. De inspectie is <u>bevoegd onderzoek te verrichten naar de financiële positie in het kader van de rechtmatigheid van het financiële beheer van het bestuur</u>, naar de rechtmatige verkrijging van de rijksbekostiging en de besteding daarvan, en naar de getrouwheid van de jaarverslaggeving. Daarnaast is de inspectie bevoegd onderzoek te verrichten bij de accountant van de onderwijsinstelling naar de uitvoering van de controleprotocollen van OCW."

De taak voor wat betreft het financieel toezicht in het mbo is voor het eerst vastgelegd in het toezichtkader bve 2012. Hierin worden drie risicoanalyses onderscheiden:

1. de risicoanalyse financiële continuïteit aan de hand van signaleringswaarden (solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit);
2. de risicoanalyse financiële doelmatigheid aan de hand van signalen;
3. de risicoanalyse financiële rechtmatigheid, eveneens aan de hand van signalen.

Op 1 juni 2014 treedt de (uitgebreide) aanwijzingsbevoegdheid in werking voor de WEB en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). Vanaf dit moment heeft de minister de mogelijkheid om een aanwijzing te geven in geval van wanbeheer. Dit kan indien er onder meer sprake is van financieel wanbeleid of ernstige nalatigheid om, in ieder geval in strijd met de artikelen 1.3.6 en 1.3.6a, maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en goede voortgang van het onderwijs aan de instelling en om te voorkomen dat de kwaliteit van het stelsel van beroepsonderwijs en educatie in gevaar komt.

Bijlage II - Overzicht toezichtkaders kwaliteitstoezicht bve 2000-heden

Gebruikte kaders periode 1999-2015:

- 1999-2002: Toetsingskader IIT ROC's Inspectie bve 2000 (Integraal Instellingstoezicht)
- 2003-2007: Toezichtkader en Waarderingskader bve 2003
- 2007-2009: Toezichtkader bve 2007 en Addendum bij het toezichtkader bve 2007 van juli 2008
- 2007-2008: Toezichtkader examinering bve 2007-2008
- 2009-2012: Toezichtkader bve 2009 en Aanvulling voor 2010 op het toezichtkader bve 2009
- 2012-heden: Toezichtkader bve 2012

Bijlage III - Overzicht belangrijke momenten in toezicht ROC Leiden en ambtsberichten 2012-2015

2012
2 juli 2012: De inspectie plaatst ROC Leiden (ROCL) onder aangepast financieel toezicht.

6 juli 2012: Ambtsbericht
De inspectie is tot de conclusie gekomen dat ROCL mogelijk over een half jaar niet meer aan zijn financiële verplichtingen kan voldoen en dat het financieel ook niet in control is. Daarom: aangepast financieel toezicht, onder meer aan de hand van de jaarrekening 2011, tussentijdse cijfers 2012 en meerjarenplannen.

31 augustus 2012: Ambtsbericht van de inspectie betreffende verbeterplannen
De drie scenario's (oorspronkelijk optimistisch, aangepast gematigd en worst case) die het ROCL heeft ontwikkeld voor zijn financiële ontwikkeling op middellange en lange termijn zijn berekend vanuit te eenvoudige rekenmodellen en zijn niet onderbouwd met uitgewerkte plannen (plannen voor reorganisatie, verbetering van de efficiency in de bedrijfsvoering, saneren van het opleidingenportfolio en reductie van huisvesting). De uitkomsten op middellange termijn zijn derhalve niet te beoordelen.

10 oktober 2012: gesprek met de minister (toen nog mevr. Van Bijsterveld). Hierbij waren onder andere aanwezig de voorzitter van het College van Bestuur van ROC Leiden en de inspectie. In dit gesprek zijn de vastgoedproblemen bij ROC Leiden duidelijk besproken.

2013
19 september 2013: Ambtsbericht

- Met het ROC is afgesproken dat zij in principe uiterlijk 1 oktober aanstaande hun jaarrekening over 2012 indienen.
- Uitstel hiervan is alleen mogelijk indien alle drie betrokken partijen uiterlijk eind volgende week (27 september 2013) een letter of intent ondertekend hebben waarin zij aangeven dat de koopplicht in een huurovereenkomst wordt omgezet. De definitieve contracten moeten dan uiterlijk 30 november 2013 ondertekend zijn.
- In dat geval wordt uitstel van het indienen van de jaarrekening verleend tot maximaal 31 januari 2014. Op die datum moet het ROC dan zowel de jaarrekening over 2012 als 2013 indienen.
- Indien partijen eind volgende week niet tot een gezamenlijke uitkomst komen, zal HI deze casus, in overeenstemming met de escalatieprocedure, overdragen aan de minister.

2 oktober 2013: Ambtsbericht
De inspectie heeft op basis van de gezamenlijk opgestelde letter of intent besloten om ROCL opnieuw uitstel van het indienen van hun jaarverslag te verlenen tot 1 november 2013. Op deze datum dient ROCL ofwel een jaarverslag met daarin het afgewaardeerde pand in te dienen, ofwel een nieuwe letter of intent waarbij partijen zich verplichten de huidige financialleasecontracten te vervangen door een huurovereenkomst, waarbij het pand van de balans van ROCL verdwijnt. Als er een dergelijke nieuwe letter of intent ligt, zal de inspectie instemmen met het verzoek

van het ROCL om de jaarrekening 2012 tezamen met de jaarrekening 2013 op 31 januari 2014 te mogen publiceren.
Voorstel: Financiën op de hoogte brengen van deze casus, zodat eventueel een gesprek tussen OCW en Financiën hierover plaats kan vinden. Het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs omvat niet de BNG, deze valt onder het toezicht vanuit het ministerie van Financiën. Wij adviseren een gesprek van de ministeries van OCW en Financiën en de Inspectie van het Onderwijs met de drie partijen gezamenlijk om hen te overtuigen van de noodzaak tot het spoedig en in het belang van het onderwijs vinden van een oplossing.

18 november 2013: Ambtsbericht
De inspectie heeft geconcludeerd dat ROCL, op basis van de gezamenlijk opgestelde letter of intent, voldoet aan de gestelde eisen. De inspectie heeft daarop volgens afspraak besloten opnieuw uitstel van het indienen van het jaarverslag 2012 te verlenen, en wel tot 31 januari 2014 (tegelijk met het jaarverslag 2013). Daarmee is een acuut ‘technisch faillissement’ voorkomen.
In deze periode tot 31 januari 2014 kunnen partijen hun in de LOI overeengekomen afspraken contractueel uitwerken en kan ROCL van de consequenties daarvan in een jaarverslag verslag doen. Dit houdt echter allerminst in dat de inspectie zich volledig kan vinden in de afspraken in de LOI. De inspectie heeft nog geen zicht op de details van de nieuwe overeenkomst, noch op de consequenties daarvan voor ROCL. De komende weken zal de inspectie de uitwerking van de overeenkomst daarom nauwgezet blijven volgen.

17 december 2013: Ambtsbericht
Wij adviseren u op de kortst mogelijke termijn – in elk geval vóórdat ROCL de contracten tekent met Green en BNG – de Raad van Toezicht te verzoeken om het College van Bestuur van ROCL te versterken met een *troubleshooter,* die als opdracht krijgt:

- te voorkomen dat ongewenste en onherroepelijke contracten getekend worden met de geldschieter (BNG) en de vastgoedpartner (Green);
- ROCL uit de crisis te leiden;
- duurzaam herstel van de onderwijskwaliteit te bewerkstelligen;
- in het kader van macrodoelmatigheid richtinggevende en concrete gesprekken te gaan voeren met het ID College.

Mogelijke herstelplannen voor ROCL moeten voldoen aan de volgende eisen:

- het plan leidt uiterlijk 1 januari 2016 tot een gezonde financiële positie van ROCL;
- het plan leidt in 2014 en de jaren daarna tot aantoonbare verbetering in de kwaliteit van het onderwijs;
- het plan is op de lange termijn financieel verantwoord: de middelen die per student worden ingezet voor huisvesting, onderwijspersoneel etc. liggen rond het sectorgemiddelde;
- het plan is – in het licht van de vorige vragen – het beste alternatief.

Tot slot: vanwege de cruciale rol die BNG speelt in deze zaak is het wenselijk dat de opdracht aan de Raad van Toezicht mede wordt gesteund door de Minister van Financiën (voor 51 procent eigenaar van de BNG). Elk van de drie partijen – ROCL, Green en dus ook de BNG – zal namelijk zijn verlies moeten nemen.

2014

14 februari 2014: Ambtsbericht

- In het jaarverslag 2012 van ROC Leiden is het volgende opgenomen in de paragraaf 'gebeurtenissen na balansdatum': "In januari 2014 heeft het ministerie van OCW een opdracht gegeven voor een nader onderzoek naar de effecten van de letter of intent op de financiële positie van ROC Leiden." Met het opnemen van deze paragraaf in het jaarverslag is het in de openbaarheid gekomen dat het onderzoek van PwC gaande is.
- In eerdere ambtsberichten van de inspectie is aangegeven dat de inspectie er geen vertrouwen in heeft dat het huidige bestuur in staat is om zelfstandig de financiële positie en de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren.
- Uit de eerste resultaten van het onderzoek van Koos van der Steenhoven blijkt dat er enorme risico's zijn genomen ten aanzien van de continuïteit van het onderwijs.
- Zoals eerder gezegd is een onderdeel van het vervolgonderzoek om te kijken naar de rollen, verantwoordelijkheden en belangen betreffende de huisvesting van ROC Leiden van de diverse betrokken partijen.
- Een verzoek is ingediend bij Koos van der Steenhoven om dit onderdeel van het vervolgonderzoek eerder uit te werken zodat er snel inzicht is in het handelen van de RvT en het bestuur van ROC Leiden betreffende de besluitvorming over de huisvesting van ROC Leiden.
- Op basis van de resultaten van dit gedeelte van het vervolgonderzoek adviseren we om een bestuurlijk gesprek te plannen met ROC Leiden betreffende hun handelen.
- Een vervolgstap zou daarna kunnen zijn, als daar aanleiding toe is, om het voornemen kenbaar te maken om gebruik te maken van uw aanwijzingsbevoegdheid.
- Op basis van de aanwijzingsbevoegdheid, die vanaf 1 januari 2014 in werking is getreden, kunt u een raad van toezicht of een bestuur opdragen om concrete maatregelen te treffen die gericht zijn op het oplossen van het probleem. Als er geen gehoor gegeven wordt, dan kunt u de rechter verzoeken om bestuurders of toezichthouders te schorsen of te ontslaan. Alvorens u een 'aanwijzing' geeft moet er een rapport van de inspectie over de situatie zijn. Op dit moment wordt uitgezocht of de ambtsberichten van de inspectie als zodanig volstaan. De resultaten van het vervolgonderzoek kunnen dan ook gebruikt worden.

2 april 2014: Ambtsbericht

- Uit de eerste bevindingen van het onderzoek van Koos van der Steenhoven blijkt dat er (vanuit de reguliere bedrijfsvoering) geen acute financiële dreiging is die de continuïteit van het onderwijs op de korte termijn bedreigt. Dit is in opdracht van Koos van der Steenhoven onderzocht door PwC en wordt bevestigd door de inspectie.
- Echter, de kans bestaat toch dat ROC Leiden op korte termijn problemen krijgt met kredietvertrekkers.
- Ook de verkoop van het pand Leidsedreef is niet zeker terwijl de opbrengsten noodzakelijk en al ingepland zijn, waardoor ROC Leiden ook in de problemen kan komen.
- Als deze problemen daadwerkelijk plaatsvinden, dan ontstaat er een groot liquiditeitsprobleem dat de continuïteit van de instelling direct in gevaar brengt.

20 juni 2014: Ambtsbericht
Uit de bevindingen die PwC heeft gepresenteerd blijkt dat ROC Leiden zich in zijn financiële beleid baseert op deels onjuiste aannames en cijfers. Het is de inspectie echter niet duidelijk in hoeverre de ontwikkeling van de actuele financiële positie en de bijbehorende prognoses daardoor worden beïnvloed. Zoals gezegd beschikt de inspectie immers niet over de PwC-bevindingen en de onderliggende analyses en berekeningen.
Zonder inzicht in onder andere waarderingen, betalingsverplichtingen en de noodzakelijke uitgaven ter verbetering van de onderwijskwaliteit is het voor de inspectie niet mogelijk om op een juiste wijze toezicht te houden op de liquiditeitspositie van het roc. De inspectie heeft inzicht nodig in zowel de cijfers als de gehanteerde onderzoeksmethodieken om haar taak op een juiste wijze uit te kunnen voeren.
M heeft ons eerder verzocht een onderzoek bestuurlijk handelen uit te voeren. Gezien de samenloop met het PwC-onderzoek is dit onderzoek opgeschort. Indien M op basis van het advies van Van der Steenhoven besluit verder geen actie te ondernemen tegen het College van Bestuur, vragen wij ons af of het nog zinvol is een onderzoek uit te voeren naar het bestuurlijk handelen (hoewel de signalen zoals die naar voren komen uit het PwC-onderzoek in eerdere gevallen bij andere instellingen wel tot een dergelijk onderzoek hebben geleid).
De inspectie adviseert M om op zeer korte termijn het PwC-(concept)rapport op te vragen en dit vervolgens ter beschikking te stellen aan de inspectie, zodat wij dit kunnen betrekken in ons toezicht. Afhankelijk van de ontwikkelingen in deze casus zal opnieuw beoordeeld moeten worden of een onderzoek naar bestuurlijk handelen zinvol is.

2015
2 februari 2015: Ambtsbericht
Advies:

- Te vragen aan CvB-voorzitter van ROC Leiden om voor de scenario's een scherpe, vergelijkende analyse te maken op het gebied van de continuïteit van het onderwijs, de (snelheid van de) kwaliteitsverbetering en de kosteneffectiviteit, inclusief de samenhangende risico's en de mogelijke borging van deze risico's.
- Een scenario te laten opstellen voor een faillissement van ROC Leiden voor het geval dat beide plannen (A en B) onvoldoende kans van slagen blijken te hebben.

Ook bij de beoordeling van het alternatieve scenario zullen voor de inspectie de continuïteit en de kwaliteit van het onderwijs, in het bijzonder vanuit het oogpunt van de student, leidend zijn. Daarnaast zal de inspectie de kosteneffectiviteit van de diverse scenario's beoordelen, voor zover de onderliggende aannames voldoende concreet zijn uitgewerkt.

5 februari 2015: Conceptbrief voornemen aanwijzing
De aanwijzing die ik voornemens ben te geven, heeft de volgende strekking:
Met het oog op het borgen van kwalitatief goed onderwijs zorgt u ervoor dat op zeer korte termijn een structurele oplossing gevonden gaat worden voor het financiële probleem waar ROC Leiden al geruime tijd mee te kampen heeft. Daarbij dienen de uitgaven aan personeel, huisvesting en overige kostenposten naar algemeen aanvaarde maatstaven in de sector met elkaar in evenwicht te zijn. U doet dit zo mogelijk in samenwerking met de relevante partijen in de regio en op een zodanige wijze dat de continuïteit van kwalitatief goed onderwijs voor de deelnemers van ROC Leiden voldoende geborgd is.

13 februari 2015: Brief minister van OCW aan de Tweede Kamer

Bijlage IV - Overzicht externe gesprekspartners

De inspectie heeft bij de uitvoering van de zelfevaluatie met de volgende externe personen gesproken:

- drs. J. Th. M. Knigge, voormalig voorzitter College van Bestuur ROC Leiden
- drs. E. Halbertsma, voormalig voorzitter van de Raad van Toezicht ROC Leiden
- drs. K. van der Steenhoven, adviseur ABDTOPConsult en aangesteld als extern regisseur bij ROC Leiden
- drs. R. Loep RA, hoofd CBB (Control Bekostiging Begroting) directie MBO, ministerie van OCW, voormalig directeur directie Rekenschap bij de inspectie van het onderwijs
- drs. H.G.J Steur, voormalig hoofdinspecteur MBO bij de Inspectie van het onderwijs

In het kader van hoor en wederhoor is het concept-rapport voorgelegd aan deze personen.

Daarnaast is het concept-rapport voorgelegd aan:

- drs. H. Leenders (voormalig directeur MBO van OCW)
- drs. J.H. Schutte (DGHBW van OCW)

BIJLAGEN **DEEL 2**

II.1 Lijst van gebruikte afkortingen

Bbl	beroepsbegeleidende leerweg
Bol	beroepsopleidende leerweg
Bve	beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
CvB	College van Bestuur
DG	directeur-generaal
GMR	gemeenschappelijke medezeggenschapsraad
IGO	inspecteur-generaal
Mbo	middelbaar beroepsonderwijs
MR	medezeggenschapsraad
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OR	ondernemingsraad
PMR	personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad
Roc	regionaal opleidingencentrum
RvT	Raad van Toezicht
Vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
Vo	voortgezet onderwijs
Vsv	voortijdig schoolverlaten
WEB	Wet educatie en beroepsonderwijs
WOT	Wet op het onderwijstoezicht

II.2 Overzicht ontwikkeling interventie-mogelijkheden OCW en Inspectie

In deze bijlage schetsen we het interventie-instrumentarium van het ministerie van OCW resp. de Inspectie van het onderwijs vis à vis mbo-instellingen, zoals dat in de periode 2006-2014 formeel beschikbaar is geweest. Daarbij maken we steeds onderscheid tussen:

- het formele instrumentarium van het ministerie van OCW op basis van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) en dat van de Inspectie van het onderwijs op basis van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT);
- alsook tussen instrumentarium dat raakt aan resp. de kwaliteit van het onderwijs, de rechtmatigheid/doelmatigheid van bestedingen en sanctioneringsbepalingen in het algemeen.

In het navolgende bespreken we hoe dit formele instrumentarium zich in de periode 2006 – 2014 heeft ontwikkeld. De ontwikkeling wordt in beeld gebracht aan de hand van twee schema's. In het tweede schema staan de mutaties cursief weergegeven. Aan het eind van de notitie is samengevat wat op dit moment het formele instrumentarium van respectievelijk de minister en de Inspectie is.

a. Periode 2006-2008

In tabel 1 is het formele instrumentarium zoals dat in de periode 2006-2008 beschikbaar is, kort samengevat.

Het komt er op neer dat in deze jaren, het ministerie van OCW voor het beroepsonderwijs beschikt over een *algemene sanctioneringsbepaling*, inhoudende dat (delen van) de bekostiging kan worden ingehouden/opgeschort als het schoolbestuur in strijd handelt met wettelijke bepalingen (11.1 WEB).

Meer specifiek ten aanzien van het *financieel beleid* van mbo-instellingen heeft de minister de mogelijkheid om de rechtmatigheid en doelmatigheid te onderzoeken (art. 2.5.6 WEB), en daar indien nodig ook correcties van de rijksbijdrage aan te verbinden.

Voor wat betreft de *kwaliteit van het onderwijs* kan de minister maatregelen treffen als deze tekortschiet, onder meer in de vorm van het aandringen op betrokkenheid van een extern deskundige (art. 6.1.5a WEB). Voorts kan de minister de rechten van de opleiding / examinering intrekken (art. 6.1.4 / 6.1.5b WEB); de intrekking wordt voorafgaan door een waarschuwing (art. 6.1.5 / 6.1.5b WEB).

Tabel 1: overzicht 2006-2008

	Algemeen	Financiën	Kwaliteit
OCW	Bij handelen in strijd met wet kan minister (delen van) de bekostiging opschorten of inhouden	Minister kan onderzoek instellen naar rechtmatigheid / doelmatigheid Minister kan correcties aanbrengen op rijksbijdrage ivm onrechtmatigheid / ondoelmatigheid	Minister kan waarschuwing afgeven mbt kwaliteit opleiding / examinering Minister kan vervolgens rechten opleiding / examinering ontnemen Als kwaliteit tekort schiet, kan minister maatregelen treffen w.o. stimuleren betrokkenheid extern deskundige
Inspectie			Als kwaliteit van het onderwijs ernstig of langdurig tekortschiet, informeert de Inspectie de Minister en doet zij voorstellen over te treffen maatregelen Inspectie stelt rapporten op; deze worden openbaar gemaakt

De Inspectie van het onderwijs heeft in deze periode op grond van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) de taak de kwaliteit van het onderwijs te beoordelen en te bevorderen, en over de ontwikkeling van het onderwijs te rapporteren en eventueel nog andere taken uit te voeren die bij of krachtens de wet aan de Inspectie zijn opgedragen (art. 3 WOT). De Inspectie voert haar taak uit door middel van periodiek en incidenteel onderzoek naar kwaliteit (art. 11 en art. 15 WOT); daaraan liggen inhoudelijke kaders ten grondslag, zoals het toezichtskader bve. De Inspectie stelt rapportages op, die openbaar worden gemaakt (artikelen 15, 20 en 21 WOT). Als de instelling qua kwaliteit ernstig of langdurig tekortschiet, dan informeert de Inspectie de minister (art. 14 WOT).

b. Periode 2008-2010

In deze periode wijzigt er weinig in het formeel beschikbare instrumentarium.
Wel zien we dat in deze periode OCW, i.c. de Inspectie, in het beroepsonderwijs weer gaat toezien op de kwaliteit van de examinering (Stb. 2008, 204); dit was voorheen een aangelegenheid van de instellingen zelf (al dan niet in de vorm van het Kwaliteitscentrum examinering (KCE)).

Van belang is dat in deze periode de afdeling Rekenschap van de Auditdienst van OCW wordt overgeheveld naar de Inspectie van het onderwijs. In dat kader wordt op grond van een wijziging van *de bijlage* van het Organisatie- en mandaatbesluit OCW 2008 per 1-9-2008 mede als taak van de Inspectie omschreven: het beoordelen van de financiële rechtmatigheid, "door in ieder geval het verrichten van onderzoek naar de controlerapporten van de door het bevoegd gezag aangewezen accountant, naar de

rechtmatigheid van bestedingen en de rechtmatigheid van het financieel beheer van de bekostigde onderwijsinstellingen" (Stcrt. 2008, 167). Tot wijziging van het formele interventie-instrumentarium van de Inspectie leidt dit vooralsnog niet.

c. Periode 2010-2014

Per 1-1-2012 wordt de Inspectie via een wijziging van het Organisatie- en mandaatbesluit OCW 2008 gemandateerd voor het treffen van sancties (Stcrt. 2011, 22751):

- Opschorten/inhouden < 15% van de bekostiging (o.b.v. art. 11.1 WEB)
- Subsidie lager vaststellen, gedeeltelijk intrekken, wijzigen, terugvorderen
- Correcties aanbrengen op de bekostiging
- Waarschuwingen geven / rechten ontnemen op grond van de WEB m.b.t. de kwaliteit opleidingen / examinering in het beroepsonderwijs.[269]

Per 1 juli 2012 wordt de WOT gewijzigd (Stb. 2012, 118). Daarmee ontstaat een formele grondslag (zie artikel 3, derde lid, WOT) voor het al in het Organisatie- en mandaatbesluit OCW 2008 opgenomen mandaat (zie vorige alinea). De sanctioneringsmogelijkheden zijn daarmee als zodanig in de WOT opgenomen.

Voorts is met Stb. 2012, 118 de sinds 1-9-2008 in de bijlage bij het Organisatie- en mandaatbesluit OCW 2008 opgenomen taak om de financiële rechtmatigheid te beoordelen (zie onder b. periode 2008-2010), ingekaderd door opname in de WOT vastgelegd (art. 3, tweede lid, WOT).

Met ingang van 1 januari 2014 wordt een nieuw artikel 9.1.4a in de WEB opgenomen (Stb. 2013, 558; wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs), inhoudende dat de minister i.g.v. wanbeheer een aanwijzing kan geven. Onder wanbeheer wordt verstaan: financieel wanbeleid, ernstige nalatigheid om maatregelen te treffen die nodig zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en goede voortgang van het onderwijs aan de instelling, ongerechtvaardigde verrijking, onrechtmatig handelen en/of het ernstig verwaarlozen van de zorg van wat door redelijkheid en billijkheid wordt gevorderd in de omgang met betrokkenen binnen de instelling. Voordat de minister overgaat tot het geven van een aanwijzing dient de Inspectie te rapporteren.

269 Het betreft hier een toezegging aan de Tweede Kamer: het ontnemen van rechten gebeurt vooralsnog door de Minister.

Aan het einde van deze periode 2010-2014 ziet het formele instrumentarium er als volgt uit:

Tabel 2: overzicht wijzigingen instrumentarium 2010-2014 (wijzigingen cursief aangegeven)

	Algemeen	Financiën	Kwaliteit
OCW	Bij handelen in strijd met wet kan minister (delen van) de bekostiging opschorten of inhouden Bij wanbeheer kan de minister een aanwijzing geven	Minister kan onderzoek instellen naar rechtmatigheid / doelmatigheid Minister kan correcties aanbrengen op rijksbijdrage ivm onrechtmatigheid / ondoelmatigheid	Minister kan waarschuwing afgeven m.b.t. de kwaliteit opleiding / examinering Minister kan vervolgens rechten opleiding / examinering ontnemen Als kwaliteit tekort schiet, kan minister maatregelen treffen w.o. stimuleren betrokkenheid extern deskundige
Inspectie	Opschorten/inhouden < 15% van de bekostiging Subsidie lager vast te stellen, in te trekken, te wijzigen, terug te vorderen Correcties aanbrengen in de bekostiging	Het beoordelen en bevorderen van de financiële rechtmatigheid	Als kwaliteit van het onderwijs ernstig of langdurig tekortschiet, informeert de Inspectie de Minister en doet zij voorstellen over te treffen maatregelen Inspectie stelt rapporten op; deze worden openbaar gemaakt Waarschuwingen geven & rechten ontnemen[270] op grond van de WEB m.b.t. kwaliteit opleidingen / examinering in het beroepsonderwijs

270 Het betreft hier een toezegging aan de Tweede Kamer: het ontnemen van rechten gebeurt vooralsnog door de Minister.

d. Wie kan nu formeel wat doen?

De minister kan op dit moment m.b.t. mbo-instellingen:

- In het geval van tekort schietende *kwaliteit*:
  - De rechten m.b.t. de opleiding en/of de examinering intrekken; met eerstgenoemde intrekking eindigt ook de bekostiging
  - Maatregelen treffen w.o. aanzetten tot inzet extern deskundige
- In het geval van *financieel beleid*:
  - kan de minister de financiële rechtmatigheid en doelmatigheid onderzoeken en in het verlengde daarvan correcties aanbrengen op de bekostiging
- *In het algemeen* kan de minister (delen van) de bekostiging inhouden in het geval het bestuur handelt in strijd met wet- en regelgeving en kan hij een aanwijzing geven i.g.v. wanbeheer.

De Inspectie van het onderwijs kan op dit moment m.b.t. mbo-instellingen:

- Onderzoek doen – regulier en specifiek – naar de kwaliteit van het onderwijs en de rechtmatigheid van de financiën, alsook naar de naleving van wet- en regelgeving (financiële rechtmatigheid: sinds 1-7-2012 in wet, vanaf 1-9-2008 in bijlage bij besluit)
- Als de kwaliteit van het onderwijs ernstig of langdurig tekortschiet of de naleving van art. 11 WOT tekortschiet: de minister informeren
- Rapporten opstellen en openbaar maken
- Sancties opleggen (vanaf 1-1-2012 o.b.v. besluit, vanaf 1-7-2012 ingekaderd in de WOT)
  - Beslissen tot inhouden bekostiging tot hooguit 15% bekostiging
  - Subsidie lager vaststellen, gedeeltelijk intrekken, wijzigen, terugvorderen
  - Correcties aanbrengen op de bekostiging
- Waarschuwingen geven / rechten ontnemen[271] als het gaat om de kwaliteit van opleidingen / examinering (vanaf 1-1-2012 o.b.v. besluit, vanaf 1-7-2012 ingekaderd in de WOT)

Voorts is in de zomer van 2015 het wetsvoorstel versterking bestuurskracht bij de Tweede Kamer ingediend.[272] Met dit wetsvoorstel wordt met name de positie van relevante stakeholders bij het besturen van instellingen versterkt (openbaarheid van benoemingsprofielen; betrokkenheid medezeggenschap bij benoeming/ontslag bestuurders, enzovoorts). Het wetsvoorstel bepaalt tevens dat bij nadere regelgeving wordt omschreven in welke gevallen de interne toezichthouder de Inspectie dient te informeren over de uitoefening van zijn toezichthoudende taken.

271 idem

272 *Kamerstukken II* 2014/15, 34 251, nrs. 1-3.

II.3 Overzicht van geïnterviewde personen

Verkennende gesprekken:

- Dhr. L. Barg, vml. KPMG
- Dhr. G.A. Bendervoet, vml. directeur CCL LMP en CCL CS
- Dhr. M.J.G. Bormans, vml. lid RvT ROC Leiden
- Dhr. P. van Driel, dhr. G.J. Post en dhr. B. Ligtvoet, partner resp. onderzoekers PwC
- Dhr. J.M. van Gaal, vml. voorzitter CvB ROC Leiden
- Mw. E.H. Halbertsma, vml. voorzitter en lid RvT ROC Leiden
- Mw. M.L.M. Heijenrath, vml. directeur Financiën, Planning en Control[273]
- Mw. M.J. Jas, vml. lid CvB ROC Leiden
- Dhr. H. de Jong, interim-bestuurder ROC Leiden
- Dhr. J.Th.M. Knigge, vml. voorzitter CvB ROC Leiden
- Dhr. J. G.F.M. Konickx, vml. adviseur ROC Leiden
- Dhr. M. Kroep en mw. J. de Jong, Heijmans
- Mw. I.M. Langeraert, vml. adviseur ROC Leiden
- Dhr. J.J.A. Leenaars, lid van de Raad van Bestuur van BNG
- Dhr. R. van Leeuwen, voorzitter RvT ROC Leiden
- Dhr. H.J.J. Lenferink, burgemeester gemeente Leiden en dhr. E.M. Pronk, stafjurist
- Dhr. R. Loep, afdelingshoofd directie MBO/OCW
- Dhr. A. Mikkers en dhr. E. Bos, PwC
- Dhr. O. Nikkesen, FIOD/Belastingdienst
- Dhr. K. van Oosten, Teekens/Karsten
- Dhr. Tj. Van Rij, vml. voorzitter RvT ROC Leiden
- Mw. M.E.P. Sanders, vml. lid RvT ROC Leiden
- Dhr. R. Smit, voorzitter Ondernemingsraad ROC Leiden
- Mw. J.G. Stokkers, directeur FMVG/TU Delft
- Dhr. K. van der Steenhoven, regisseur vanuit ABDTOPConsult
- Dhr. W. Touw en dhr. J. Snippe, KPMG
- Dhr. A.J.W. Verdoold, algemeen directeur Green Real Estate
- Dhr. M. Verschoor, partner EY
- Mw. I. Vossenaar, directeur van de directie MBO/OCW
- Dhr. J. Wessels, bestuurssecretaris ROC Leiden
- Dhr. R. Winter, voorzitter CvB ROC Leiden
- Dhr. J. van Zijl, voorzitter MBO Raad

Formele interviews:

- Dhr. J.M. van Gaal, vml. voorzitter CvB ROC Leiden
- Dhr. H.G. Feunekes, vml. directeur CCL BV
- Mw. E.H. Halbertsma, vml. voorzitter en lid RvT ROC Leiden
- Mw. M.J. Jas, vml. lid CvB ROC Leiden
- Dhr. J.Th.M. Knigge, vml. voorzitter CvB ROC Leiden
- Dhr. J. G.F.M. Konickx, vml. extern adviseur ROC Leiden
- Mw. I.M. Langeraert, vml. extern adviseur ROC Leiden

273 Vanaf 1 januari 2012 had mw. Heijenrath de functie van concern controller.

- Dhr. J.J.A. Leenaars, vml. lid van de Raad van Bestuur van BNG
- Dhr. H.J.J. Lenferink, burgemeester gemeente Leiden
- Dhr. Tj. Van Rij, vml. voorzitter RvT ROC Leiden
- Dhr. S. Roestenberg, vml. lid RvT ROC Leiden
- Dhr. J.H. Schutte, directeur-generaal HBWE/OCW
- Dhr. K. van der Steenhoven en mw. M. Aalbersberg, ABDTOPConsult
- Dhr. R. Steur, vml. hoofdinspecteur vo/bve/ho Inspectie van het Onderwijs
- Dhr. A.J.W. Verdoold, algemeen directeur Green Real Estate
- Mw. M. Vogelzang, inspecteur-generaal Inspectie van het Onderwijs

II.4 Expertmeetings

Aan de expertmeeting over **Vastgoed en onderwijs** is deelgenomen door de volgende deskundigen:

- Dhr. C. Festen, bestuursadviseur Erasmus MC
- Dhr. H. de Jonge, hoogleraar Vastgoedbeheer & Ontwikkeling/TU Delft
- Mw. L. van der Pol, vml. Rijksbouwmeester en architect Dok architecten
- Dhr. J. Tazelaar, partner bij Twijnstra en Gudde
- Mw. J.G. Stokkers, directeur FMVG/TU Delft
- Dhr. A.M.L. van Wieringen, vml. voorzitter Onderwijsraad

Aan de expertmeeting over **Vastgoed en goed bestuur** is deelgenomen door de volgende deskundigen:

- Dhr. V.J.J.M. Bekkers, hoogleraar Erasmus Universiteit
- Dhr. E.M. Heemskerk, onderzoeker Universiteit van Amsterdam
- Dhr. H. de Hoog, bestuurder en toezichthouder
- Mw. E. Hooge, hoogleraar TIAS/Universiteit Tilburg
- Dhr. W.F. Schonau, adviseur Twijnstra en Gudde
- Mw. R.G.K. Voss, vml. lid CvB ROC Albeda

Mede ter voorbereiding op de expertmeetings is gesproken met:

- Dhr. G.J. van Midden, beleidsadviseur PO Raad
- Dhr. N. van Zuylen, beleidsadviseur VO Raad
- Dhr. P. Oomens, directeur; dhr. M. Slinger, beleidsadviseur; beiden MBO Raad

II.5 Het instellingsbesluit van de commissie[274]

Besluit van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 30 april 2015, nr. WJZ/735892 (10573), houdende instelling van de Commissie onderzoek huisvesting ROC Leiden (Instellingsbesluit Commissie onderzoek huisvesting ROC Leiden)

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; Gelet op artikel 2, eerste en tweede lid, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies en artikel 2.5.6 van de Wet educatie en beroepsonderwijs; Besluit:

Artikel 1. Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder: a. minister: Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; b. commissie: commissie, bedoeld in artikel 2; c. ROC Leiden: regionaal opleidingscentrum Leiden.

Artikel 2. Instelling en taak

1. Er is een Commissie onderzoek huisvesting ROC Leiden.
2. De commissie heeft tot taak:

   a. een oordeel te vormen over de besluitvorming rond de huisvesting die geleid heeft tot de financiële situatie waarin het ROC Leiden zich in 2015 bevindt, waarbij in het bijzonder aandacht is voor:
      i. de wijze waarop het college van bestuur lange termijn risico's van beslissingen met betrekking tot de huisvesting heeft gewogen;
      ii. hoe het intern toezicht heeft gefunctioneerd rond deze beslissingen; en
      iii. wat de rol is geweest van externe adviseurs bij de besluitvorming;

   b. in het licht van het oordeel, bedoeld onder a:
      i. na te gaan hoe het handelen van de opeenvolgende leden van het college van bestuur zich verhoudt tot de juridische verplichting van bestuurders tot een behoorlijke vervulling van hun taak als bedoeld in artikel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek;
      ii. te adviseren over mogelijke aanvullende karakteristieken in houding, kennis en gedrag die van belang zijn voor bestuurders van grote onderwijs instellingen, een en ander in aanvulling op de adviezen van de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis;
      iii. aanbevelingen te doen hoe de interne toezichthouder effectief controle kan uitoefenen op besluitvorming met consequenties voor de lange termijn en hoe op deze beslissingen wanneer nodig bijgestuurd kan worden;

274 *Stcrt.* 2015, 12679.

c. aanbevelingen te doen op welke wijze een expertisecentrum ingericht kan worden om onderwijsinstellingen te ondersteunen bij het realiseren van nieuwe huisvesting; en

d. op basis van een door de Inspectie van het Onderwijs op te stellen zelfevaluatie te bezien of het handhavingskader en in het bijzonder de interventieladder van de Inspectie voor het onderwijs aangescherpt kan worden op het punt van het financieel toezicht bij opleidingen die kwalitatief onvoldoende scoren.

3. Het onderzoek, bedoeld in het tweede lid, onder a, beperkt zich tot de periode vanaf 1 januari 2006, alsmede de daaraan voorafgaande periode voor zover deze in het licht van het onderzoek van belang is.

Artikel 3. Samenstelling, benoeming en ontslag

1. De commissie bestaat uit een voorzitter en twee andere leden.
2. De voorzitter en de andere leden worden door de minister benoemd.
3. De benoeming geschiedt voor de duur van de commissie.
4. Bij tussentijds vertrek van een lid kan de minister een ander lid benoemen.
5. De voorzitter en andere leden kunnen worden geschorst en ontslagen door de minister.

Artikel 4. Instellingsduur

De commissie wordt opgeheven met ingang van de eerste dag van de derde maand nadat zij de eindrapportage, bedoeld in artikel 9, eerste lid, heeft uitgebracht.

Artikel 5. Leden

Tot leden van de commissie worden benoemd:
a. mevrouw P.L. Meurs te Bilthoven, tevens voorzitter;
b. mevrouw I. Brakman te Wormer;
c. de heer H. van Moorsel te Vinkeveen.

Artikel 6. Secretariaat

1. De commissie wordt ondersteund door een secretariaat.
2. Het secretariaat is voor de inhoudelijke uitvoering van zijn taak uitsluitend verantwoording schuldig aan de voorzitter van de commissie.
3. In het secretariaat wordt voorzien door de minister.

Artikel 7. Werkwijze

1. De commissie stelt haar eigen werkwijze vast.
2. De commissie kan zich, na toestemming van de minister, door andere personen doen bijstaan voor zover dat voor de vervulling van haar taak nodig is.

Artikel 8. Informatieplicht

De commissie verstrekt aan de minister desgevraagd de door hem gewenste inlichtingen. De minister kan inzage vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden, voor zover dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is.

Artikel 9. Eindrapport

1. De commissie brengt vóór 15 oktober 2015 haar eindrapport uit aan de minister.

2. Indien de commissie voorziet dat zij de in dit besluit gestelde rapportagetermijn zal overschrijden dan wel wanneer zij knelpunten ontmoet tijdens de uitvoering van het onderzoek, stelt zij de minister daarvan direct in kennis. De commissie vermeldt hierbij welke knelpunten zich voordoen. Bij dreigende overschrijding van de rapportagetermijn meldt de commissie de oorzaak van de overschrijding en geeft zij een indicatie van de termijn waarop de rapportage wel zal zijn afgerond.

Artikel 10. Vergoeding

1. Aan de voorzitter en de leden van de commissie wordt een vaste vergoeding per maand toegekend, waarbij de salarisschaal wordt vastgesteld op het maximum van schaal 18 van bijlage B van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984 en de arbeidsduurfactor op 0,20 fte.
2. De minister kan de in het eerste lid genoemde arbeidsfactor nader vaststellen indien de omvang van de werkzaamheden van de voorzitter onderscheidenlijk leden daartoe aanleiding geeft.
3. De voorzitter en de andere leden van de commissie ontvangen een vergoeding van reis- en verblijfkosten op de voet van het Reisbesluit binnenland. Deze vergoeding wordt door de secretaris van de commissie afgehandeld.

Artikel 11. Kosten van de commissie

1. De kosten van de commissie komen, voor zover goedgekeurd, voor rekening van de minister. Onder kosten worden in ieder geval verstaan:
   a. de kosten voor de faciliteiten van vergaderingen en voor secretariële ondersteuning;
   b. de kosten voor het inschakelen van externe deskundigheid en het laten verrichten van onderzoek; en
   c. de kosten voor publicatie van rapportages.
2. De commissie biedt zo spoedig mogelijk na haar instelling een begroting en een planning aan de minister aan.

Artikel 12. Openbaarmaking

Rapporten, notities, verslagen, adviezen en andere producten die door of namens de commissie worden vervaardigd of vergaard, worden niet door de commissie openbaar gemaakt, maar uitsluitend aan de minister uitgebracht of overgedragen.

Artikel 13. Intellectuele eigendom

De leden van de commissie werken mee aan het tot stand komen van een overeenkomst indien dit naar het oordeel van de minister noodzakelijk is om te komen tot het kosteloos overdragen aan de minister van rechten met betrekking tot intellectuele eigendom.

Artikel 14. Archiefbescheiden

De commissie draagt zo spoedig mogelijk na beëindiging van haar werkzaamheden of, zo de omstandigheden daartoe aanleiding geven, zoveel eerder, de bescheiden betreffende die werkzaamheden over aan het archief van de Directie Middelbaar Beroepsonderwijs van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Artikel 15. Mandaat

1. De commissie vervult haar taak op basis van artikel 2.5.6 van de Wet educatie en beroepsonderwijs. Het bevoegd gezag van de instelling verstrekt conform het bepaalde in artikel 2.5.6 van genoemde wet aan de commissie alle inlichtingen die de commissie voor de uitvoering van haar taak nodig oordeelt. De commissie krijgt desgevraagd inzage in informatie, boeken en bescheiden.
2. De commissie heeft mandaat voor het uitoefenen van de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 43 en 43a van de Comptabiliteitswet 2001.
3. De commissie oefent de bevoegdheden, bedoeld in het eerste en tweede lid, slechts uit voor zover dat voor de vervulling van haar taak redelijkerwijs nodig is. Bij een verzoek om inlichtingen te verstrekken geeft zij de grondslag aan op grond waarvan dat verzoek wordt gedaan en het doel waarvoor de inlichtingen worden gevraagd.

Artikel 16. Inwerkingtreding

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.
2. Dit besluit vervalt met ingang van 1 juli 2016.

Artikel 17. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Commissie onderzoek huisvesting ROC Leiden.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst en in afschrift worden gezonden aan betrokkenen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

M. Bussemaker

TOELICHTING

Dit instellingsbesluit voorziet in de instelling van de Commissie onderzoek huisvesting ROC Leiden en regelt haar taken en bevoegdheden. Bij brief van 13 februari 2015 (*Kamerstukken II* 2014/15, 33 495, nr. 62) inzake de toekomst van ROC Leiden heb ik aangekondigd onderzoek te laten doen als vervolg op het rapport 'Niet onwettig, wel onwenselijk' van de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis. Bij het onderzoek dient de commissie dan ook te kijken welke lessen uit de casus ROC Leiden getrokken kunnen worden die niet al eerder naar voren zijn gekomen aan de hand van het onderzoek door de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis.

Doel van het onderzoek naar ROC Leiden is om aan de hand van die casus na te gaan hoe het besluitvormingsproces bij grote investeringsbeslissingen is verlopen en welke verbeteringen in de besluitvormingsprocessen van bestuurders en/of toezichthouders zouden kunnen worden aangebracht. Van belang hierbij is om op te merken dat de besluitvorming over de huisvestingscontracten bij ROC Leiden plaatsvond in de periode 2006/2008. Dit was in dezelfde periode dat zich bij Amarantis problemen voordeden en ruimschoots voor de verbetermaatregelen die zijn doorgevoerd na de lessen die zijn getrokken uit de casus Amarantis. Mede naar aanleiding van de val van Amarantis is de governance zowel in formele zin (wet- en regelgeving) als in informele

zin (moreel appel) aangescherpt met onder andere de mogelijkheid tot het geven van een bestuurlijke aanwijzing en de introductie van early warning instrumenten zoals de continuïteitsparagraaf waardoor risicobeheersing in de instellingen meer gewaarborgd is.

Ook is het wetsvoorstel Wet versterking bestuurskracht aangekondigd in de brief aan de Tweede Kamer van 21 januari 2013 in reactie op het rapport van de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 495, nr. 5). Dit aangezien incidenten, zoals Amarantis, het vertrouwen in en de legitimiteit van het huidige besturingsmodel onder druk heeft gezet. Dit wetsvoorstel is inmiddels aan de Afdeling advisering van de raad van State voorgelegd.

De commissie wordt gevraagd te bezien welke mechanismen een rol spelen, over welke karakteristieken een goed bestuurder moet beschikken, hoe de interne toezichthouder effectief controle uit kan oefenen op besluitvorming met consequenties voor de lange termijn en hoe op deze beslissingen wanneer nodig bijgestuurd kan worden. De commissie zal mede op basis van jurisprudentie nagaan welk normenkader in de opeenvolgende perioden moest worden toegepast met betrekking tot de juridische verplichting van bestuurders tot een behoorlijke vervulling van hun taak als bedoeld in artikel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Indien de commissie daartoe aanleiding ziet zal zij de minister adviseren nader onderzoek te laten doen naar de aansprakelijkheid van de opeenvolgende leden van het college van bestuur.

Ook heeft de commissie de opdracht om aanbevelingen te doen over op welke wijze een expertisecentrum ingericht kan worden om onderwijsinstellingen te ondersteunen bij het realiseren van nieuwe huisvesting. Tot slot beziet de commissie op basis van een zelfevaluatie van de Inspectie van het Onderwijs of het handhavingskader van de inspectie aangescherpt kan worden op het punt van het financieel toezicht bij opleidingen die kwalitatief onvoldoende scoren. De commissie zal zich bij haar onderzoek mede baseren op de onderzoeken inzake ROC Leiden die al beschikbaar zijn.

De commissie zal in elk geval de periode onderzoeken vanaf de start van de nieuwbouwplannen (vanaf 2006). Voor zover nodig, betrekt de commissie ook feiten en omstandigheden uit de daaraan voorafgaande periode bij haar onderzoek. De commissie brengt haar eindrapport uiterlijk uit op 15 oktober 2015.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, M. Bussemaker

II.6 Personalia van de leden van de commissie

Pauline Meurs is voorzitter van de Commissie. Zij is hoogleraar bestuur in de gezondheidszorg aan de Erasmus Universiteit. Vanaf 1 februari 2013 is zij lid van de Onderzoeksraad voor Veiligheid en sinds 1 september 2014 voorzitter van de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (Raad voor Volksgezondheid en Samenleving). Eerder was zij lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en bestuurder van het academisch ziekenhuis in Rotterdam. Pauline Meurs (1953) was van 12 juni 2007 tot 15 januari 2013 Eerste Kamerlid voor de PvdA. In de Eerste Kamer hield zich onder meer bezig met volksgezondheid en het asiel en migratiebeleid

Inge Brakman is lid van de Commissie. Zij is in 2012 benoemd tot voorzitter van het bestuur van het Rode Kruis. Inge Brakman is tevens commissaris van DSM Nederland B.V., van Shell Nederland B.V, voorzitter van de Raad van Toezicht van Staatsbosbeheer en voorzitter van de Centrale Commissie voor de Statistiek. Tot 2009 was zij lid en voorzitter van het Commissariaat voor de media en tot 2012 was zij lid van de Raad van Toezicht van de Universiteit van Amsterdam.

Hendrik van Moorsel is lid van de Commissie en partner bij De Galangroep. Hij is tevens voorzitter van de Raad van Toezicht van het Ijssellandziekenhuis, lid van de Raad van Toezicht van Vidomes en extern lid van het Auditcommittee van het ministerie van VWS. Hij maakte in 2012-2013 deel uit van de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis.

II.7 De samenstelling van het secretariaat

Het secretariaat van de commissie is verzorgd door:

de heer mr. A.Th.G.M. de Lange, secretaris

mevrouw prof. dr. R. van Schoonhoven, onderzoeker

mevrouw drs. H. Bolhaar, woordvoerder

De commissie en het secretariaat zijn ondersteund door het Centrum van Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP) te Den Haag. Deze ondersteuning is verzorgd door mw. drs. C. van Agten en mw. L. van Gorkum.

II.8 Het onderzoeksprotocol van de commissie

De commissie wordt bij het onderzoek ondersteund door een secretariaat, dat is gehuisvest bij het CAOP te Den Haag.

Rechtmatig vergaren en/of gebruiken van gegevens

De Commissie verricht haar werkzaamheden op behoorlijke en zorgvuldige wijze. Dit houdt onder meer in dat de Commissie en het secretariaat zich onthouden van het onrechtmatig vergaren van gegevens en zich onthouden van het gebruiken van onrechtmatig verkregen gegevens. In haar rapportage doet de Commissie mededeling over de wijze van het verkrijgen en/of het gebruik van gegevens ten behoeve van haar rapportages.

Geheimhouding

Op de Commissieleden rust een geheimhoudingsplicht op grond van artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit wil zeggen dat zij tot geheimhouding zijn verplicht van alle gegevens waarvan zij het vertrouwelijk karakter kennen of redelijkerwijs moeten vermoeden. Dit is ook van toepassing op het secretariaat.

Grondslag voor het vergaren van kennis en informatie

De leden van de Commissie, de secretaris van de Commissie en de aan de secretaris toegevoegde medewerkers worden bij dezen, voor zover dat in het kader van het onderzoek van de Commissie wordt gevorderd, aangewezen als toezichthouder in de zin van artikel 5:11 van de Algemene wet bestuursrecht en mogen dientengevolge alle bevoegdheden genoemd in Titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht toepassen indien dat naar het oordeel van de Commissie noodzakelijk is.

De Commissie vervult haar taak op basis van artikel 2.5.6 dan wel artikel 2.5.10, eerste lid, juncto artikel 2.5.6 van de Wet educatie en beroepsonderwijs. Het bevoegd gezag van de instelling verstrekt conform het bepaalde in artikel 2.5.6 van genoemde wet aan de Commissie alle inlichtingen die de Commissie voor de uitvoering van haar taak nodig oordeelt. De Commissie krijgt desgevraagd inzage in informatie, boeken en bescheiden.

Te verlenen medewerking

De Commissie vergaart informatie zoals hiervoor bedoeld voor zover dat voor de vervulling van haar taak redelijkerwijs nodig is.

De Commissie kan desgewenst voor haar werkzaamheden een beroep doen op alle kennis die in welke vorm dan ook op het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aanwezig is betreffende haar werkterrein. De medewerking wordt niet dan op grond van wettelijke belemmeringen geweigerd.

Door de Commissie zullen bij betrokken actoren, in aanvulling op hetgeen reeds aan documentatie beschikbaar is, worden opgevraagd. Ook kunnen naar aanleiding van de

verkregen kennis en informatie verhelderingsvragen worden gesteld of kunnen nadere inlichtingen bij betrokkenen worden ingewonnen.

Interviews door de Commissie

De Commissie zal met relevante betrokkenen interviews houden. Betrokkenen worden hiertoe vanuit het secretariaat tijdig op de hoogte gesteld. Tevens worden betrokkenen vooraf geïnformeerd over de te verwachten hoofdlijn van de bevraging.

Van de interviews wordt verslag opgemaakt. Dit interviewverslag wordt overlegd met betrokkene met het verzoek eventueel feitelijke onjuistheden te corrigeren. Het verslag is bedoeld voor analyse en zal door de Commissie niet worden gepubliceerd.

Hoor en wederhoor

Uit het oogpunt van zorgvuldigheid hanteert de Commissie in de uitvoering van haar onderzoek het beginsel van hoor en wederhoor.

Betrokkenen worden in staat gesteld binnen redelijke termijn te reageren op interviewverslagen en tekstpassages uit het concept-rapport. Mochten zij het met een bepaalde weergave in verslaglegging en/of concept-rapportage niet eens zijn, dan worden zij gevraagd schriftelijk te reageren.

Openbaarheid

Op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) is de Commissie niet verplicht tussentijds informatie te verstrekken over haar werkzaamheden. Zij zal verzoeken daartoe dan ook afwijzen.

Rapporten, notities, verslagen en andere producten die door of namens de Commissie worden vervaardigd, worden niet door de Commissie openbaar gemaakt, maar uitsluitend aan de minister uitgebracht.

Vrijwaring

De Staat, i.c. het ministerie van OCW zal de leden van de Commissie vrijwaren in die gevallen waarin leden van de Commissie aansprakelijk worden gesteld door derden, behoudens in die gevallen waarin de schade het gevolg is van opzet of grove schuld van het desbetreffende lid.

Woordvoering en aanspreekpunt

De woordvoering geschiedt door de voorzitter. Voor vragen aan of over de Commissie kan men contact opnemen met de secretaris van de Commissie.

II.9 Geraadpleegde literatuur

Bokhorst 2015
M. Bokhorst, *Van incident naar preventie. Beperking en versterking van de relatie tussen intern en extern toezicht.* Den Haag: WRR 2015.

Commissie-Boekhoud 2001
Commissie-Boekhoud, *Doorstroomagenda beroepsonderwijs. Advies commissie Boekhoud.* Zoetermeer: ministerie van OCenW, 2001.

Commissie-Don 2009
Commissie vermogensbeheer onderwijsinstellingen, *Financieel beleid van onderwijsinstellingen. Rapport. Kamerstukken II* 2009/10, 32 123 VIII, nr. 30.

Commissie Goed Onderwijsbestuur VO 2014
Commissie Goed Onderwijsbestuur VO, *De letter en de geest. Adviezen voor versterking van de bestuurskracht in het voortgezet onderwijs.*

Commissie Governance, Handhaving en Codes 2013
Commissie Governance, Handhaving en Codes, *Voldoende … En nu naar goed! De praktijk van goed bestuur in het mbo*.

Commissie-Meurs 2013
Commissie-Meurs, *Professionalisering van besturen in het primair onderwijs.* Utrecht: PO Raad 2013.

Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis 2012
Cofp, *Autonomie verplicht. Rapport onderzoek financiële problematiek Amarantis*. Den Haag: Cofp 2012.

Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis 2013
Cofp, *Niet onwettig, wel onwenselijk. Rapport vervolgonderzoek*. Den Haag: Cofp 2013.

Gemeente Leiden 2005
Gemeente Leiden, *Stad van ontdekkingen: wonen in Leiden. Woonvisie gemeente Leiden 2005 – 2015.* Leiden: Gemeente Leiden 2005.

Gemeente Leiden 2009
Gemeente Leiden, *Structuurvisie Leiden 2025.* Leiden: Gemeente Leiden 2009.

Gemeente Leiden 2011
Gemeente Leiden, *De Staat; Leven in Leiden 2025: cijfers en ontwikkelingen*. Leiden: Gemeente Leiden 2011.

Green Real Estate 2013
Green Real Estate, *De kracht van anders denken*. Alphen a/d Rijn: Green Real Estate 2013.

Heijer & Tzovlas 2014
A den Heijer & G. Tzovlas, *The European campus – heritage and challenges. Information support to decision makers*. Delft: TU Delft 2014.

Inspectie van het Onderwijs 2013
Inspectie van het Onderwijs, *Huisvesting in het mbo. Verkennend onderzoek naar de risico's van huisvesting en de financiering daarvan in het mbo.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2013.

Inspectie van het Onderwijs 2015
Inspectie van het Onderwijs, *Zelfevaluatie toezicht Inspectie van het Onderwijs. ROC LEIDEN 2006-2015*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2015.

Van Leeuwen & Simons 2012
W. van Leeuwen & P. Simons, *Toezicht en de maatschappelijke onderneming*. Assen: Van Gorcum 2012.

Onderwijsraad 2004
Onderwijsraad, *Degelijk onderwijsbestuur. Bestuur, toezicht en verantwoording in het po, vo, de bve-sector en het hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad 2004.

Onderwijsraad 2005
Onderwijsraad, *Groot groeien in het onderwijs.* Den Haag: Onderwijsraad 2005.

Onderwijsraad 2010
Onderwijsraad, *De waarde van bestuurlijke schaal.* Den Haag: Onderwijsraad 2010.

Putters 2015
K. Putters, *Moedig onderwijsbestuur*. Den Haag: Ministerie van OCW 2015.

PwC 2014
P. van Driel, B. Ligtvoet & G.J. Post, *Onderzoek en ondersteuning financiële problematiek ROC Leiden*. Amsterdam: PwC 2014.

PwC 2015
E. Bos & A. Mikkers, *ROC Leiden. Bijzonder onderzoek inzake rollen, verantwoordelijkheden en belangen.* Amsterdam: PwC 2015.

Schillemans 2007
T. Schillemans, *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*. Den Haag: Lemma 2009.

Van Schoonhoven 2010
R. van Schoonhoven, *Ruimte, regels en beroepsonderwijs. Verkenning van onderwijsrechtelijke vraagstukken in het beroepsonderwijs.* Amsterdam: Uitgeverij SWP 2010.

Smets 2014
P. Smets, *Einde aan de groei. Over de ontwikkeling van schaalgrootte in het mbo*. In: De Nieuwe Meso, jrg. 1, nr. 3, p. 37-42.

Surie & Feunekes (red.) 2014
J. Surie & H. Feunekes (red.), *Knooppunt van ambities*. Leiden/Alphen a/d Rijn/ Rotterdam: ROC Leiden, Green Real Estate, Heijmans 2014.

Vrom-raad & Onderwijsraad 2007
Vrom-raad & Onderwijsraad, *Leerwerklandschappen. Inspiratie voor leren en werken in een wervende omgeving*. Den Haag: Vrom-raad & Onderwijsraad 2007.

WRR 2013
WRR, *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op Rijkstoezicht.* Den Haag/Amsterdam: WRR/AUP 2013.

WRR 2014
WRR, *Van tweeluik naar driehoeken. Versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties*. Den Haag/Amsterdam: WRR/AUP 2014.

BIJLAGEN **DEEL 3**

Verwerking van de reacties i.h.k.v. hoor & wederhoor

Gang van zaken rond de ter inzage legging
De concept-rapportage van de commissie, omvattende de hoofdstukken 1 tot en met 5, is in eerste aanleg op 28 en 29 oktober 2015 bij het CAOP te Den Haag ter inzage gelegd voor sleutelpersonen. Zij zijn hiervoor tijdig schriftelijk uitgenodigd, met het verzoek een afspraak te maken voor het moment van inzage. Daarbij is aangegeven dat voor de ter inzage tijdsblokken van twee uur aansluitend beschikbaar zijn.

Het secretariaat heeft op basis van hun reacties een indeling gemaakt, waarbij ervoor is gezorgd dat betrokkenen elkaar niet ter plaatse hebben getroffen.

Een aantal betrokkenen heeft met redenen omkleed om extra leestijd en/of om inzage op 30 oktober 2015 verzocht; aan deze verzoeken is tegemoet gekomen.

Bij de ter inzage legging is betrokkenen in verband met de vereiste zorgvuldigheid gevraagd een geheimhoudingsverklaring te tekenen. Dat hebben zij gedaan. De ondertekende verklaringen – alsook de ter inzage gelegde exemplaren van het concept-rapport – zijn ingenomen.

Er is er op toegezien dat tijdens de inzage ter plaatse geen foto's van pagina's uit het rapport en/of geluidsopnamen (citaten) zijn gemaakt.

Betrokkenen is verzocht uiterlijk 7 november 2015 schriftelijk te reageren.

In het onderstaand overzicht is vermeld wie inzage heeft gekregen en (al dan niet) schriftelijk heeft gereageerd.

Inzage verleend aan:	Reactie ontvangen d.d.:
Dhr. P. van Driel (PwC)	6 november 2015
Dhr. J.M. van Gaal	5 november 2015
Mw. E.H. Halbertsma	-
Mw. M.J. Jas	6 november 2015
Mw. M.L.M. Heijenrath	5 november 2015
Dhr. J.Th.M. Knigge	5 november 2015
Dhr. J.G.F.M. Konickx	4 november 2015
Mw. I.M. Langeraert	2 november 2015
Dhr. J.J.A. Leenaars	1 november 2015
Dhr. H.J.J. Lenferink	30 oktober 2015, inhoudende: de gemeente maakt geen gebruik van de gelegenheid te reageren
Dhr. R. van Leeuwen	5 november 2015

Inzage verleend aan:	Reactie ontvangen d.d.:
Dhr. Tj. Van Rij	6 november 2015
Dhr. J.H. Schutte	5 november 2015
Dhr. W. Touw (KPMG)	6 november 2015
Dhr. K. van der Steenhoven en mw. M. Aalbersberg	6 november 2015
Dhr. A.J.W. Verdoold	-
Dhr. M. verschoor (EY)	6 november 2015
Mw. M. Vogelzang	5 november 2015

Aangezien accountants uit hoofde van hun code gehouden zijn tot geheimhouding is op 27 oktober 2015 aan de accountants een digitale versie van het concept-rapport verstrekt, eveneens met het verzoek uiterlijk 7 november 2015 schriftelijk te reageren.

Verwerking van de reacties

De ontvangen reacties en de componenten daarin zijn door het secretariaat van de commissie vervolgens op 8 en 9 november 2015 ingedeeld naar type (procedureel, feitelijk, wegend). Elk element van de reacties is voorzien van een verwerkingsvoorstel. De voorstellen zijn op 10 november 2015 met de commissie besproken. De uitkomst van de bespreking is aansluitend verwerkt:

- het feitelijke onjuistheden zijn in de tekst van de rapportage gecorrigeerd;
- aanvullende informatie is, voor zover relevant, verwerkt in voetnoten bij de lopende tekst;
- commentaar op passages en/of weging van de commissie is verwerkt in voetnoten bij de lopende tekst.

Op grond van de ontvangen reacties heeft de commissie opnieuw gekeken naar haar concept-weging, aanbevelingen en conclusies. Op enkele onderdelen heeft de commissie (tekstuele) aanpassingen aangebracht in haar rapportage.

Dit is een uitgave van:

Commissie onderzoek huisvesting ROC Leiden
Postbus 556
2501 CN Den Haag

December 2015